

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE DIREITO – DIR
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS ROTTA SILVA

MANDATO PARLAMENTAR: A PREVALÊNCIA DA VONTADE PARTIDÁRIA ANTE A
DO PARLAMENTAR

Florianópolis

2013

LUCAS ROTTA SILVA

MANDATO PARLAMENTAR: A PREVALÊNCIA DA VONTADE PARTIDÁRIA ANTE A
DO PARLAMENTAR

Monografia submetida à Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia intitulada "**Mandato Parlamentar: a prevalência da vontade partidária ante a do parlamentar**", elaborada pelo(a) acadêmico(a) **Lucas Rotta Silva**, defendida em **02/12/2013** e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no artigo 9. da Portaria n. 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 2 de Dezembro de 2013



Orides Mezzaroba
Professor(a) Orientador(a)



Daiane Tramontini
Membro de Banca



Luis Carlos Cancellier de Olivo
Membro de Banca

RESUMO

A presente monografia confronta qual a vontade prevalecente em um possível conflito entre a parlamentar e a partidária. O objetivo principal é, com base em pesquisas, buscar subsídios para compreender o Estado democrático de Direito em que estamos inseridos e analisar se o instituto da representação é essencial para a sociedade hodierna, já que os cidadãos se encontram cada vez mais inseridos no contexto político da nação, o que pode consolidar as bases democráticas e fornecer soluções para as necessidades dos cidadãos. Ato contínuo, a premissa fundante desta monografia é a relação de confiança entre constituintes e constituídos, base para a concessão de um mandato. Assim, os representantes devem sempre agir de acordo com as ideologias do partido a que se encontrem filiados. O desrespeito ao partido configura lesão a este e à sociedade; o parlamentar não pode agir como se o mandato pertencesse a ele, deve atuar como correspondente do partido político: o detentor dos anseios de parte da sociedade. O judiciário tem tomado decisões no sentido de que o mandato não pertence ao parlamentar, mas ao partido ao qual se encontre filiado. Indubitavelmente quem exerce o mandato é o parlamentar, mas este deve seguir as concepções ideológicas do partido ao qual se encontrava filiado quando de sua escolha pela sociedade.

Palavras-chave: Democracia. Partidos Políticos. Pluralismo Político. Fidelidade Partidária. Mandato Parlamentar.

ABSTRACT

This monograph confronts which is the prevailing desire in a possible conflict between the parliamentary desire and the a political party desire. Based on research, the main objective is to understand the democratic State of Law that we are inserted in and analyze whether the institution of representation is essential to modern society, as citizens are increasingly embedded into the political context of the nation, what might consolidate the democratic foundations and provide solutions to the needs of the people. The premise that founds this monograph is that the trust relationship between representatives and constituents presents itself as the basis that grants the parliamentary mandate and because of that the constituted must always act in line to the ideologies of the party which they are affiliated to. The disobedience to the political party set injury to the party itself and also to society; parliamentarians cannot act as if the mandate belonged to themselves but should act as a correspondent of the political party: they are the individuals that hold the desire of part of the society. The judiciary has made decisions pointing that the mandate does not belong to parliamentarians, but the party that they is affiliated to. Undoubtedly whoever has the mandate is the parliamentary but in order to exert it correctly the representative should follow the ideological conceptions of the party that he is affiliated to.

Key-words: Democracy. Political Parties. Political Pluralism. Partisan Loyalty. Parliamentary Mandate.

Àqueles que ajudaram a fazer desta monografia uma realidade: Deus, família e amigos. A nossa união será eterna.

“O sucesso nasce do querer; da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.”

José de Alencar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DEMOCRACIA	10
1.1 A CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA	10
1.2 OS TIPOS DE DEMOCRACIA NO ÂMBITO DA SOBERANIA POPULAR E DO PODER	17
1.2.1 DEMOCRACIA DIRETA	17
1.2.2 DEMOCRACIA INDIRETA OU REPRESENTATIVA	19
1.3 DIREITOS POLÍTICOS	24
2 PARTIDOS POLÍTICOS	31
2.1 A REPRESENTATIVIDADE DO POVO	34
2.1.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA VINCULADA À IDEIA DE AUTORIDADE OU DELEGAÇÃO	34
2.1.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA VINCULADA À RELAÇÃO DE CONFIANÇA	37
2.1.3 REPRESENTAÇÃO COMO REFLEXO DE ALGUÉM OU DE ALGUMA COISA	38
2.2 O PLURALISMO POLÍTICO	41
2.3 O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS EXTERNO AO ESTADO	43
3 MANDATO PARLAMENTAR	46
3.1 O VOTO IMPARCIAL	46
3.2 A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	48
3.3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA	50
3.4 O MANDATO E SUA FUNÇÃO PÚBLICA	52
3.5 A TITULARIDADE DO MANDATO PARLAMENTAR	55
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

O tema central do presente trabalho é o mandato parlamentar. Através de profunda e séria investigação, utilizando o método dedutivo, busca-se compreender a quem pertence o mandato parlamentar quando o que está em discussão é a representação da sociedade. Nessa disputa, três personagens se destacam: o parlamentar, o partido político e o povo.

Os partidos políticos atravessam séria crise perante a sociedade. A credibilidade que tais instituições deveriam ter juntamente com os parlamentares eleitos sob suas ideologias, com razão, já não há mais, visto que os parlamentares eleitos para representarem parte da sociedade já não cumprem mais seus compromissos e mudam de partido sem justificativas minimamente plausíveis.

A ausência de fidelidade ao partido ao qual se encontrava filiado no momento da eleição enfraquece o direito de oposição e os partidos políticos, o que resulta em empecilho à concretização da democracia, ao passo que desfigura o resultado das eleições - a vontade dos eleitores - e os direitos das minorias, em grave afronta ao pluralismo político elencado no artigo 1º, V da Constituição Federal.

De início foi promovida pesquisa sobre a democracia, fazendo um resgate histórico revelando o seu surgimento e a sua importância desde o período da Grécia Antiga. Importante conceituação foi dada por Mezzaroba¹ ao compreender como regime político garantidor da livre participação da sociedade, individual ou coletivamente, nas decisões políticas.

Como será visto, a democracia pode ser exercida de vários modos: a direta é característica de tempos mais remotos, quando a sociedade não se encontrava tão complexa como hoje, o que viabilizava a participação cidadã sem intermediários. A indireta surge a partir da concessão do povo a alguns cidadãos para que, na qualidade de representantes, tomem as decisões como se fosse o próprio povo. Para que essa modalidade de democracia

¹ MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 59.

possa ser exercida com eficiência, é preciso que haja relação de confiança entre representantes e representados.

Partindo para a representação política – uma vez a representação direta ser inaplicável nos dias de hoje –, é preciso que os cidadãos se engajem aos partidos políticos, haja vista cada um possuir determinadas diretrizes condizentes com os anseios de um segmento da sociedade. Nessa vertente, a participação popular transforma-se no referencial democrático ao fortalecer a execução das funções atinentes à representação concedida ao parlamentar.

Nessa vertente, os partidos políticos exercem importante função de representação e de fortalecimento do exercício da soberania popular, na medida em que é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

A pluralidade de partidos políticos tem valor fundamental uma vez derivar e fundamentar o direito de oposição, essencial para se conter abusos de poder. É preciso lembrar também da importância ao representar alternativas de escolha aos cidadãos, pois a sociedade é plural e necessita de opções variadas.

A seguir será analisado o mandato parlamentar. O eleitor não vota em determinado cidadão esperando que o represente, mas sim nas ideias apresentadas, consoante a ideologia do partido do parlamentar, sendo o candidato mero intermediário nessa relação.

Por fim, compreender-se-á quem é o titular do mandato eletivo. Será visto que o mandato não pertence nem ao partido político e nem ao parlamentar, mas sim ao povo. Entretanto, em um possível conflito de vontades entre partido político e eleito, a vontade do primeiro deve prevalecer, haja vista o parlamentar dever fidelidade ao partido, e este representar através de sua ideologia parcela da sociedade.

1 DEMOCRACIA

Neste primeiro capítulo, será apresentada a conceituação de democracia, revelando o seu surgimento e o seu sentido de existir. Mezzaroba² define democracia:

é o regime político que estabelece a igualdade perante a lei, resguarda os direitos individuais e sociais e assegura o Poder soberano à Nação. As Democracias contemporâneas garantem a livre participação da Sociedade de forma individual ou coletiva nas decisões políticas.

A seguir, serão vistos os tipos de democracia no âmbito da soberania popular e do poder político, explicando por que a democracia direta está em segundo plano em relação à indireta e, nesse contexto, a importância da representação política nos dias atuais, não obstante seja imprescindível a participação popular em ato complementar como forma de fortalecimento dos mecanismos democráticos da sociedade civil.

Por fim, será dada importante atenção aos direitos políticos - referendados na Constituição Federal de 1988 em capítulo de mesmo nome - os quais representam meios de tutela da soberania popular, garantidores do exercício do sufrágio universal, através do voto direto e secreto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

1.1 A CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA

A democracia tem sua origem na Grécia Antiga e, inicialmente, era utilizada de forma depreciativa, haja vista a maior parte dos intelectuais serem contrários a um governo de iniciativa popular. Platão e Aristóteles são exemplos de filósofos que aderiram a tal posicionamento.

Desmembrando a palavra *democracia*, nota-se ser originada da aglutinação de “*demo*” + “*kratos*” ou, em outras palavras, “poder do povo”³. Esse poder pode ser

² MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 59.

³ OBER, Josiah. *The Original Meaning of Democracy: Capacity to Do Things, not Majority Rule* (PDF). Stanfordalumni.org.

exercido de vários modos, mas na conceituação constitucional, é exercida de forma direta ou indiretamente.

A democracia, de fato, é uma forma de exercício de poder. Para alguns, nada mais é que uma forma de governo, enquanto para outros, uma maneira de convívio social. Dessa forma, sendo eminente a dificuldade em conceituar tal termo, é comum vir acompanhada de algum qualificativo. Entretanto, é a definição política que tem causado mais reflexões pelos cientistas políticos, seja no Brasil, seja no mundo.

Presente desde o período da Grécia Antiga, a democracia representa o poder do povo, o qual hoje é exercido de modo direto ou indireto no nosso ordenamento pátrio; é uma das formas de exercício de poder, devendo ser compreendida como uma maneira de convívio social, na medida em que o poder pertence e serve ao povo, findando em uma convivência mais harmoniosa e justa.

Um dos qualificativos que poderiam acompanhar o termo democracia é *política*. Assim, *democracia política*, embora sua conceituação ainda não seja dotada de unanimidade, continua a ser pauta de questionamentos e diferentes interpretações.

Nessa vertente, tratando-se de democracia política, há várias conceituações pairando. Comparato⁴ afirma que democracia significa a tomada de decisões pelo povo de acordo com suas próprias convicções. O mesmo complementa dizendo que só há democracia se a vontade do povo não for viciada, ou seja, se ele tiver liberdade para escolher seus representantes.

Por *democracia política* entende-se o conjunto de tomadas de decisões pelo povo de acordo com suas convicções, mas estas obviamente não podem estar viciadas; o povo deve ter liberdade o suficiente para escolher seus representantes.

Quando o povo decide sem considerar suas concepções sobre a melhor escolha política, democracia não há. É o que ocorre quando há compra de votos, quando algum cidadão troca seu direito de escolher quem melhor poderia representá-lo por aquele que lhe dá algo em troca, como, por exemplo, combustível, cesta básica e dinheiro.

⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

Bobbio⁵ entende a democracia como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Seis regras foram apresentadas por ele como essenciais para legitimar o regime democrático⁶:

a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc., devem gozar dos direitos políticos [...]; b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico [...]; c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formada o mais livremente possível [...]; d) devem ser livres ainda no sentido [...] de terem reais alternativas, isto é, de poderem escolher entre soluções diversas; e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica [...]; f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria [...].

A primeira regra determina que os cidadãos, uma vez atingida a maioria, devem gozar dos direitos políticos indistintamente, enquanto a segunda regra prevê a mesma importância, o mesmo valor entre os votos de cada cidadão.

Ao escrever a terceira regra, Bobbio almejou a consolidação das vontades individuais, o respeito ao livre arbítrio. Não se espera qualquer forma de vício nas vontades. Entretanto, o autor deixa claro na quarta regra que a liberdade na expressão das vontades não é um fim em si mesmo: é imprescindível que os cidadãos tenham reais alternativas de escolha, de poderem escolher uma dentre várias soluções disponíveis.

A quinta e a sexta regra, mais do que as anteriores, devem ser vistas como uma só, pois ao mesmo tempo em que se faz necessária a maioria numérica para as deliberações coletivas e para as eleições dos representantes, não se deve limitar os direitos das minorias: É preciso buscar uma harmonização destes com as vontades da maioria.

Nesse contexto, entende-se a imperiosidade da existência do pluralismo político. Os cidadãos possuem carências diferentes, o que fortalece a necessidade dessa pluralidade política, uma vez só assim ser possível aproximar-se mais da melhor e maior representação política dentro da sociedade.

Entretanto, por mais que os entendimentos apresentados por Bobbio e Comparato sejam conclusivos no sentido da necessidade da participação popular nas tomadas

⁵ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, p. 454-471.

⁶ _____. *Quais as alternativas para a democracia representativa*. In BOBBIO, Norberto, et al. *O Marxismo e o Estado*. Trad. Federica L. Boccardo e Renée Lerie. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1979, p. 34.

de decisões, tanto direta quanto indiretamente, ou, no entendimento de Lincoln⁷ de que democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, tal concepção já não satisfaz mais.

O que é preciso fazer é delimitar os papéis de atuação dos atores políticos, os que atuarão em representação ao povo e o papel deste, de cada unidade, pois de nada vale dizer que democrático é o poder que advém do povo. O entendimento necessário é dado por Kelsen⁸, quando diz que “democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”.

Dessa forma, o pluralismo político torna-se imprescindível. Governantes e governados devem guardar correspondência, devem estar em sintonia na medida em que os primeiros, sempre pautados pela ideologia partidária, compreendem e buscam soluções para os anseios dos últimos. Ademais, quanto mais plural for o âmbito político de um país - com grande número de partidos políticos com ideologias variadas, por exemplo – mais fácil será atingir a representação plena.

Segundo Pereira e Felix⁹, Hans Kelsen apresenta alguns fundamentos que se fazem necessários para que a democracia seja entendida como tal. O *primeiro fundamento* é a ideia de liberdade, a existência de harmonia entre a vontade coletiva expressa na ordem social e a vontade dos indivíduos.

Essa liberdade se materializa na medida em que se fortalece o direito de oposição, a descentralização e a representatividade. O primeiro existe por meio do pluripartidarismo, através do qual se consegue abarcar as diversas ideologias dos diferentes eleitores, o que favorece a múltipla representação popular no parlamento.

Quanto à descentralização, ela importa vez que a sociedade se encontra cada vez mais plural, coexistindo variadas ideologias dentre os indivíduos. Ademais, a ausência desse pressuposto fragilizaria o sistema de pesos e contrapesos externo ao poder público, favorecendo o abuso do poder. Portanto, entende-se que a descentralização é pautada pela

⁷ Parte final do conhecido discurso proferido por Abraham Lincoln em 19.11.1893, no Cemitério Militar de Gettysburg, Estados Unidos.

⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2.ed. Trad. Ivone Castilho Benedette, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000, p. 25.

⁹ FELIX, Renan Paes; PEREIRA, Lucas Clemente de Brito et al. *O regime representativo e sua crise*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 212, 3 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4716>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

diversidade de ideias dos cidadãos, que só pode ser materializada por meio do sistema pluripartidário.

Por fim, como último pressuposto para a materialização da ideia de liberdade, tem-se a representatividade. Linhas gerais, ela só pode preponderar se houver respeito à decisão do eleitor, o qual fez sua escolha com base na ideologia do partido do eleito. Portanto, o parlamentar deve ser fiel ao seu partido, sob o risco de se desfigurar o resultado obtido nas urnas quando das eleições, sobretudo no sistema proporcional, haja vista o voto ser contabilizado primeiramente para o partido político.

Como *segundo fundamento*, Kelsen apresenta o princípio da maioria, por meio do qual, segundo ele, é assegurado o mais alto grau de liberdade política dentro de uma sociedade. Esse princípio corresponde à conformidade da ordem social com os anseios da maioria simples dos cidadãos.

Quando Kelsen discorreu sobre esse princípio, pensou no sistema majoritário. Por mais que o princípio da maioria assegure alto grau de liberdade na sociedade, não podem ser deixados de lado os direitos das minorias, os quais serão valorados na medida em que se respeita a igualdade material.

Ato contínuo, o eminente autor entende como objetivo do princípio majoritário o aumento no número de pessoas livres, o que resta como possível efeito colateral um pequeno número de pessoas discordantes da vontade estatal¹⁰. Por conseguinte, o objetivo é aumentar a liberdade ao invés de reduzir a igualdade. Ocorre que a liberdade no princípio majoritário é relativa por coexistir com a igualdade, a qual se torna viável por meio de uma organização social.

Foi justamente a igualdade do valor político dos indivíduos o *terceiro fundamento* apresentado pelo autor, uma vez os mesmos disporem de igual direito à liberdade, do mesmo direito de que a vontade coletiva esteja sincronizada com seus anseios individuais.

Nessa linha, essencial a pluralidade partidária, tanto nas variadas possibilidades de escolha quando das eleições, como na própria representação parlamentar. Se assim não fosse, estar-se-ia fortalecendo um tipo de ditadura da maioria.

¹⁰ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2.ed. Trad. Ivone Castilho Benedette, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Corroborando, o constitucionalista José Afonso da Silva¹¹ diz: “a doutrina majoritária entende que a democracia repousa sobre três princípios fundamentais: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade”, ou seja, sobre os três primeiros princípios apresentados por Kelsen.

O *quarto fundamento* não pode passar despercebido. Trata-se do direito de a minoria participar do procedimento de criação da ordem social, impedindo, por conseguinte, que o conteúdo desta seja absolutamente contrário aos seus interesses.

Esse fundamento tem como base o princípio da igualdade, que transforma a plena liberdade dos cidadãos em liberdade social. Esse princípio, por sua vez, é uma das bases da democracia, conforme artigos 1º, parágrafo único; e 60, parágrafo 4º, inciso II da Constituição Federal de 1988, quando revela que todo o poder emana do povo e que o voto é universal.

Por fim e não menos importante, como *quinto fundamento* da democracia apresentado por Hans Kelsen, tem-se a existência da opinião pública, que só pode ser assegurada por meio de garantias a liberdades, como a intelectual, a de expressão, de imprensa e de religião.

Esse fundamento é imprescindível para que se concretize o processo pluripartidário, pois só assim os partidos poderão tomar conhecimento dos anseios de cada indivíduo, a fim de que todos possam ter representação.

Sobre a importância da opinião pública, Silva¹² diz ser expressão da cidadania:

Contudo, a evolução do processo político vem incorporando outros elementos na democracia representativa que promovem uma relação estreita entre os mandatários e o povo, especialmente os instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular: partidos políticos, sindicatos, associações políticas, comunidades de base, imprensa livre, de tal sorte que a opinião pública – expressão da cidadania – acaba exercendo um papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente à de suas bases eleitorais.

Portanto, na medida em que vivenciamos a evolução do processo político com a incorporação de outros elementos na democracia representativa, sobretudo os

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 129.

¹² Idem, *ibidem*, p. 140.

instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular (partidos político, por exemplo), a *opinião pública*, como manifestação da cidadania, acaba exercendo um papel altamente relevante ao fazer os eleitos prestarem mais atenção às reivindicações do povo.

Com esses cinco fundamentos, Kelsen fomenta a vontade coletiva, por meio da qual será possível criar uma atmosfera favorável ao estabelecimento de um compromisso entre maioria e minoria, que finda numa sujeição voluntária de todos os indivíduos à ordem jurídica. Também merece destaque a necessidade de variados partidos políticos como forma de abarcar as diversas ideologias presentes na sociedade.

O direito de a minoria participar do procedimento de criação da ordem social também deve ser observado. É preciso que haja respeito à igualdade entre os cidadãos, respeitando-se as ideologias majoritárias e minoritárias ou, nas palavras de Rui Barbosa¹³, “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades”.

Silva¹⁴ ensina que democracia nada mais é que um meio e instrumento de realização dos valores essenciais de convivência humana, que se traduz basicamente nos direitos fundamentais do homem. Diz ainda que a nossa Constituição Federal de 1988 contempla um tipo de “democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental”¹⁵.

Em continuidade, assevera que o regime democrático brasileiro assume uma forma participativa, na qual a participação se dá por via representativa (mediante representantes eleitos de partidos políticos, art. 1º, parágrafo único, art. 14 e art. 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III, eleição de empregados junto aos empregadores, art. 11) e por via direta do cidadão (exercício do direito do poder, art. 1º, parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito, art. 14, I, II e III; participação de trabalhadores e empregadores na administração, art. 10; participação na administração da justiça pela ação popular, participação na fiscalização financeira municipal, art. 31, §3º;

¹³ BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Editora Elos, 1961, p. 27.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006, p. 125.

¹⁵ Idem, *ibidem*, p. 145.

participação da comunidade na seguridade social, art. 194, VII; participação na administração do ensino, art. 206, VI)¹⁶.

Dessa forma, os partidos políticos se destacam ao figurarem como protagonistas ao buscarem formas de compreender as necessidades sociais, através de princípios e institutos de participação dos cidadãos. Logo, as agremiações partidárias devem canalizar através dos eleitos as vontades dos eleitores, a fim de que o instituto da representação ou, mais ainda, a democracia, faça-se realmente presente, seja direta ou indiretamente, nos termos da Constituição Federal de 1988.

1.2 OS TIPOS DE DEMOCRACIA NO ÂMBITO DA SOBERANIA POPULAR E DO PODER

A democracia pode ser exercida de alguns modos no âmbito da soberania popular e do poder. Nesse trabalho vamos nos ater a duas modalidades: direta e indireta. Na primeira modalidade, não há representantes. O povo exerce os poderes como se fosse o próprio Estado. No segundo tipo apresentado, o povo concede mandato a alguns cidadãos para representarem e tomarem decisões de acordo com a vontade popular.

1.2.1 DEMOCRACIA DIRETA

Relata-se que a democracia direta teria surgido na Grécia Antiga, quando os gregos se reuniam na ágora para o exercício direto e imediato de seus poderes.

É por meio da democracia direta que o povo exerce o seu poder sem intermediários ou, em outras palavras, exerce de forma direta e imediata o poder político ou,

¹⁶ CIDADANIA: *Instrumentos de Democracia Participativa*. Justiça Eleitoral. Disponível em <<http://justicaeleitoral.jus.br/arquivos/instrumentos-de-democracia-participativa-roteiros-eje>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

nas palavras de Santana¹⁷, “o povo exprime a sua vontade exercendo ele próprio as funções do Estado. Quer dizer, tanto a legislação como as principais atribuições executivas e judiciárias são exercidas pelos cidadãos em assembleias populares ou primárias”.

Apesar dos relatos existentes, não se pode entender a Grécia como um exemplo de democracia a ser seguido hoje. Entretanto, para sua época, a Grécia viveu uma democracia. Nesse contexto, Bonavides¹⁸ diz que “filósofos como Rousseau, Hegel e Nietzsche entendem que verdadeiramente livre foi o homem grego, e não o moderno, o homem das praças atenienses e não o homem da sociedade ocidental de nossos dias”.

Held¹⁹ afirmava que por meio da democracia direta esperava-se reduzir o nível de dominação de uma determinada classe:

O objetivo da democracia direta era a redução da dominação ao mais baixo nível possível, mas em uma sociedade heterogênea, a democracia direta levaria a uma administração ineficaz e a uma ineficiência indesejada, a instabilidade política e, em última instância, a um aumento radical na possibilidade do governo opressivo de minorias.

Portanto, desejava-se diminuir o poder de determinado grupo sobre outros, porém, em decorrência da heterogeneidade social, a democracia direta conduziria, ao final, a eminente possibilidade de formação de um governo das maiorias.

Em flagrante ataque à ideia de representação, Rousseau²⁰ afirmava que “a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa, ou é a mesma ou é outra, não existe meio termo”. Resta claro, portanto, que o autor defende a ideia de democracia direta como alicerce da liberdade.

Nessa modalidade de democracia não há outorga de mandato do povo aos parlamentares e representantes políticos. Quem exerce os poderes governamentais e as funções políticas é o povo.

A concepção de Rousseau é inaplicável hoje. O instituto da representação é imprescindível nos tempos atuais, quando cada vez mais os cidadãos estão atarefados com

¹⁷ SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995, p. 36.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 290.

¹⁹ HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987, p. 136.

²⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998, p. 114-116.

suas atividades pessoais. Ademais, através da representação, é possível garantir uma maior participação cidadã, em decorrência da desnecessidade de comparecimento dos representados para toda e qualquer decisão a ser tomada.

1.2.2 DEMOCRACIA INDIRETA OU REPRESENTATIVA

Sobre a democracia indireta ou representativa, sabe-se que a sua origem e formação histórica ainda não estão muito claras, sendo possível afirmar apenas que data de tempos remotos.

Se por um lado se sabe que na Grécia Antiga havia o instituto da representação, apesar de predominar a democracia direta, com participação política dos cidadãos (mínima parcela da sociedade), por outro os tratadistas atribuem à Inglaterra a verdadeira gênese do sistema representativo, já que esta nação sempre se encontrou na vanguarda quanto à limitação à excessiva concentração de poderes e competências na figura do monarca.

Com a promulgação da “Magna Carta”, em 1215, o rei João Sem Terra se comprometeu a obedecer aos pressupostos contidos na mesma, os quais concretizariam direitos e garantias às liberdades individuais dos cidadãos, além da maior participação do Parlamento como órgão representativo e deliberativo.²¹

Ainda em pauta democracia indireta ou representativa, Kelsen²² ensina que “a função legislativa é exercida por um parlamento eleito pelo povo, e as funções administrativa e judiciária, por funcionários igualmente escolhidos por um eleitorado”.

Sobre tal assunto, Dallari²³ afirma que “na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos para, na condição de representantes, externarem a

²¹ FELIX, Renan Paes; PEREIRA, Lucas Clemente de Brito et al. *O regime representativo e sua crise*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 212, 3 fev. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4716>. Acesso em: 24 jan. 2013.

²² KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2ª Ed., São Paulo: Editora Martins Fontes, 1992.

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21ª Ed. Atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

vontade popular e tomarem decisões em seu nome como se o próprio povo estivesse governando”.

Em análise à origem etimológica italiana da palavra, segundo Bobbio, *representar* possui dois significados: o primeiro é “agir em nome e por conta de outrem” (*rappresentanza*) e o segundo é “reproduzir, espelhar ou refletir” (*rappresentazione*)²⁴.

Paulo Bonavides²⁵, sobre tal modelo, aponta como bases:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

O mesmo autor complementa afirmando que neste tipo de democracia tudo se passa como se o povo realmente governasse; há a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular. Para ele, o povo delega parte de sua soberania aos representantes eleitos para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade. A conclusão que se pode tirar é a existência de uma **relação de confiança entre representantes e representados**.

Comparando o momento hodierno com os tempos da Grécia Antiga, Bonavides afirma²⁶:

O Estado moderno já não é o Estado-Cidade de outros tempos, mas o Estado-Nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia.

Dessa maneira, somente restou uma saída para se manter o poder consentido em um Estado moderno, qual seja um governo democrático de bases representativas.

A democracia representativa emerge como proposta a suceder o próprio governo representativo, o qual começou a surgir a partir das revoluções liberais ocorridas nos séculos XVII e XVIII (Revolução Inglesa, Independência dos Estados Unidos e Revolução Francesa), não somente para encontrar solução ao problema da causa demográfica, mas também para consolidar os interesses de uma nova camada social – a burguesia – que havia

²⁴ FELIX, Renan Paes; PEREIRA, Lucas Clemente de Brito et al. *O regime representativo e sua crise*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 212, 3 fev. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4716>. Acesso em: 24 jan. 2013.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 294.

²⁶ Idem, ibidem.

ascendido e clamava por um instrumento de aglutinação de seus interesses (defesa da propriedade privada, liberdade individual, dentre outros).²⁷

Com isso, entende-se que “o modelo apresentado em tal época foi o da representação burguesa, censitário e excludente, com o qual a burguesia passa ilusoriamente a falar em nome de toda sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos”.²⁸

Kelsen²⁹ entende o parlamento como uma ficção da representação, uma vez o parlamento não conseguir exprimir a real vontade dos cidadãos:

Para isso, recorre-se à ficção da representação, à ideia de que o parlamento é apenas um representante do povo, de que o povo pode exprimir a sua própria vontade apenas no parlamento e através dele, embora no princípio parlamentar, em todas as constituições, vigora exclusivamente a regra de que os deputados não podem receber instruções obrigatórias dos próprios eleitores, o que torna o parlamento, no exercício de suas funções, juridicamente independente do povo.

O autor pretendeu assegurar que a representação parlamentar é uma mera ficção da representação; há uma expectativa de que o povo pode exprimir sua vontade apenas por meio do parlamento, entretanto, como os deputados estão impedidos de receber instruções obrigatórias dos próprios eleitores, o parlamento torna-se juridicamente independente do povo.

Em sentido semelhante, Bobbio³⁰ explica a diferença entre a representação de interesses particulares do representado e a representação política:

A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação de interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato).

Percebe-se assim que a democracia moderna, em contraposição à democracia do período da Grécia Antiga, deveria ser caracterizada pela representação política,

²⁷ MANFREDINI, Karla Marcon. *Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro em Questão*. Florianópolis, 2008, p. 19. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

²⁸ MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 48.

²⁹ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000, p. 48.

³⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992, p. 94.

um modo de representação no qual o representante não estaria sujeito a um mandato vinculado.

1.2.2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A dificuldade cada vez mais acentuada em solucionar o problema do acesso dos diversos cidadãos ao debate público e, mais ainda, em acabar com a exclusão e a desigualdade social tem proliferado o debate acerca da crise e dos limites de democracia representativa. Nessa linha, o “modelo de democracia participativa assume um caráter protagonizador da luta contra a exclusão social e da ênfase na cidadania, orientado pela aspiração de relações mais inclusivas”³¹.

A democracia direta em sua totalidade é inaplicável nos dias de hoje. Torna-se necessária a utilização de outras formas, como a democracia indireta, realizada através de representantes eleitos. A participação popular não fica em um segundo plano, mas ela se transforma no referencial de fortalecimento dos mecanismos democráticos:

*A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.*³²

Com base no referencial citado acima por Jacobi, a participação popular (democracia participativa) não exclui a democracia representativa. Pinto³³ entende ambos como complementares:

As potencialidades de radicalização dos princípios da democracia decorrem da combinação entre representação e participação, em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional,

³¹ MOURA, Joana T. V. de. *Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação*. Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, p. 170-196, jul./dez. 2009, p. 171.

³² JACOBI, Pedro. *Ampliação da cidadania e participação – desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil*. Universidade de São Paulo (tese de doutorado), 1996. Disponível em www.teses.usp.br.

³³ PINTO, Céli Regina Jardim. *Espaços deliberativos e a questão da representação*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.19, n.54, São Paulo, fev. 2004.

para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia, e não caudatária de interesses construídos no seu interior.

A representação e a participação devem coexistir de modo a fazer com que os dois processos tenham significados diferentes e um não possa viver sem o outro.

Estudiosos da teoria política têm chegado a várias respostas acerca da crise da representatividade, desencadeando duas as correntes principais: na primeira estão os que defendem um aprimoramento da representação, uma vez que houvesse eficiência no processo de fiscalização. Focada no sistema político e na reconfiguração da representação, oferece interpretações de uma transformação em curso no sistema partidário, reconfigurando “a relação entre representantes eleitos e cidadãos representados pela perda da centralidade dos partidos políticos como organizadores dos interesses do eleitorado e pela personificação da política pelos meios de massa”³⁴.

A outra corrente alega que o sistema representativo, por si só, não é suficiente para aprofundar a democracia, sendo necessário “aumentar a presença da sociedade civil em formas alternativas de representação, principalmente através da criação de espaços em que ela possa se manifestar”³⁵. A análise da representação nesses espaços é encoberta pelo destaque atribuído à participação cidadã e ao papel da sociedade civil como promotora da reforma da democracia.

Desta perspectiva, pressupõe-se uma conexão direta entre sociedade civil e a população em geral, já que atores da sociedade civil devem canalizar para a esfera pública os problemas sociais que emergem no “mundo da vida”, possibilitando uma real democratização. Portanto, a “participação cidadã” cancela a representação já que existe uma relação direta com o aparato institucional.

Em ambas as correntes apresentadas, ficaram configuradas limitações. Entretanto, ficou claro que o modo de representação deve ser repensado, na medida em que deve haver uma harmonização entre a democracia representativa e a democracia participativa.

³⁴ MOURA, Joana T. V. de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, p. 170-196, jul./dez. 2009, p.171.

³⁵ Idem, ibidem, p. 172.

1.3 DIREITOS POLÍTICOS

O voto advém sufrágio universal e ambos são princípios que regem o sistema eleitoral brasileiro. É importante compreender que o sufrágio denota o direito de participação do povo no âmbito político de uma sociedade, enquanto que o voto representa o exercício desse direito pelo povo. Esses dois princípios são as bases do sistema democrático e do exercício da soberania popular no Brasil.

O inciso I do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 dispõe:

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;*

Nota-se a imprescindibilidade de a soberania e a democracia estarem em conformidade. Para tanto, a democracia deve ser exercida de forma geral, através da manifestação popular, direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular) ou indireta, através de representantes eleitos com fulcro na ideologia partidária à qual se encontram filiados.

A atual Constituição, conforme consta em seu preâmbulo, foi produzida por representantes do povo com a finalidade de ser instituído o Estado Democrático de Direito, admitindo a ideia do poder soberano nas mãos do povo brasileiro. Consta também que essa soberania será exercida nos moldes do art. 14 da Magna Carta, no capítulo intitulado “Direitos Políticos”.

Sobre os direitos políticos, importa destacar serem meios de tutela da soberania popular, uma vez serem garantidores do exercício do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Nesse momento importa mencionar que o sufrágio universal e o voto direto e secreto, além de estarem inseridos na Constituição Federal de 1988 como garantias fundamentais, são princípios que regem o Direito Eleitoral e servem de alicerce à concretude da Democracia. No entanto, os dois institutos se diferem por classificação, mas isso não impede que um sirva de complemento ao outro.

Quando o assunto é sufrágio universal, a melhor doutrina entende como *o direito de votar e ser votado*. Entretanto é preciso ir além: o sufrágio no âmbito da democracia revela-se como a vontade do povo, quando a sociedade participa ativamente na vida política e nas decisões que o governo toma, inexistindo limitações fundadas em discriminações sociais, raciais, intelectuais, de sexo, cor e/ou idade.

O termo *povo* remete à ideia de totalidade da população, entendendo que todos os brasileiros teriam direito à participação política. Ledo engano. Muitas vezes, quando se diz povo, está-se querendo dizer *cidadãos*, os quais são os únicos que gozam dos direitos políticos.

O constitucionalista Pedro Lenza³⁶ define direitos políticos:

O instrumento por meio do qual a Constituição Federal garante o exercício da soberania popular, atribuindo poderes aos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública, seja direta, seja indiretamente.

Em sentido estrito, “a cidadania é garantida aos que exercem os seus direitos políticos na forma da capacidade eleitoral ativa”³⁷, exercendo o ato de votar e de escolher seus representantes, ou então através da capacidade eleitoral passiva, que se caracteriza pela “capacidade de ser eleito, de concorrer a um cargo eletivo e político”³⁸.

Conclui-se, portanto, que o sufrágio universal é o direito de votar e ser votado conferido aos indivíduos da sociedade, respeitadas as restrições presentes na Carta Magna como forma de garantir a mínima capacidade possível para aqueles que participarão do processo eleitoral, os chamados cidadãos.

Os requisitos da capacidade eleitoral ativa estão dispostos na Constituição Federal, art. 14: a nacionalidade brasileira, a idade mínima de 16 anos e não ser conscrito para o serviço militar. O indivíduo adquire a qualidade de cidadão brasileiro com o alistamento eleitoral, quando o mesmo se torna membro do corpo eleitoral de determinado município, estado e país.

³⁶ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16ª ed. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2012.

³⁷ NASCIMENTO, Thauana Barroso. *Sufrágio universal e voto*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 04 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43293&seo=1>>. Acesso em: 02 out. 2013.

³⁸ Idem, ibidem.

Ato contínuo, dispõe o art. 42 do Código Eleitoral³⁹, *in verbis*:

*Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.
Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.*

Gomes⁴⁰ entende a nacionalidade brasileira como “o status do indivíduo perante o Estado”. Seria o vínculo entre o indivíduo e o Estado, a fim de que os direitos e deveres sejam exercidos. Nesse cenário, uma eventual perda da nacionalidade acarretaria a imediata perda dos direitos políticos.

Quanto à idade mínima, quem estiver compreendido no intervalo de 16 a 18 anos tem a faculdade de votar e, por óbvio, o exercício do sufrágio. Entretanto, uma vez que se tenha feito o alistamento, passa a ser obrigatório o exercício desse direito.

Conscritos são os convocados para o serviço militar e por isso estariam impedidos de se alistar e, conseqüentemente, de votar. Não obstante, por mais que tenham feito o alistamento, continuam impedidos de votar, nos moldes do art. 6º do Código Eleitoral⁴¹:

*Art. 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo:
I - quanto ao alistamento:
a) os inválidos;
b) os maiores de setenta anos;
c) os que se encontrem fora do país.
II - quanto ao voto:
a) os enfermos;
b) os que se encontrem fora do seu domicílio;
c) os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar.*

O artigo 14, em seu parágrafo 3º, especifica os requisitos da capacidade eleitoral passiva, as condições de elegibilidade:

*§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:
I - a nacionalidade brasileira;
II - o pleno exercício dos direitos políticos;
III - o alistamento eleitoral;
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
V - a filiação partidária;
VI - a idade mínima de:
a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;*

³⁹ Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

⁴⁰ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7.ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 41.

⁴¹ Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
d) dezoito anos para Vereador.

O pleno exercício dos direitos políticos ocorre com o cumprimento dos direitos políticos subjetivos, como o sufrágio universal, e não ter nenhum impedimento constitucional que o prive de exercer seus direitos políticos – direito político negativo.

Sobre *o domicílio eleitoral* na circunscrição, o art. 42, parágrafo único do Código Eleitoral dispõe: “é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistamento mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”.

Vejamos o que Cândido⁴² diz sobre a *circunscrição do domicílio eleitoral*:

Fixado o domicílio, deverá o eleitor comprová-lo, no município, pelo tempo que a lei determinar para se candidatar às eleições locais; para as eleições gerais, a comprovação deverá ser de domicílio no território do Estado, também obedecido o tempo mínimo exigido por lei.

O sistema eleitoral brasileiro exige a *filiação partidária* para a candidatura de qualquer cidadão nas eleições, não se aceitando candidaturas autônomas. A filiação é imprescindível, tanto que o art. 17, § 1º da Lei Maior atribui aos partidos políticos normas quanto à fidelidade partidária. Nesse sentido, Nascimento diz⁴³:

(...) os candidatos são eleitos não em razão da sua pessoa, mas sim pelos seus ideais, planos de governo oriundos de uma ideologia política pertinente ao partido ao qual se filiou; a agremiação que lhe confiou a disputa de determinado cargo dando todo o apoio político e econômico necessário.

Resta evidente que o cargo pertence ao partido político e suas coligações (o candidato é o representante) que confiaram o cargo ao candidato e deram todo o apoio político e econômico necessários. Por fim, conclui-se que o cargo pertence aos partidos políticos e suas coligações, devendo o candidato eleito (o representante) perde-lo quando desligar-se do partido filiado quando das eleições, simplesmente por ter deixado de seguir determinada ideologia, de representá-la.

A idade mínima para concorrer ao pleito nos diferentes cargos está disposta no inciso VI: trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; vinte e um

⁴² CANDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13.ed., rev. atual. e ampl. Bauru: Editora Edipro, 2008.

⁴³ NASCIMENTO, Thauana Barroso. *Sufrágio universal e voto*. conteúdo Jurídico, Brasília: 04 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43293&seo=1>>. Acesso em: 02 out. 2013.

anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e, por fim, dezoito anos para Vereador.

O voto é o exercício constitucional do sufrágio pelo cidadão. É a manifestação suprema do exercício da soberania popular. Aqueles que detêm total capacidade eleitoral ativa exercerão seus direitos políticos por meio do voto para escolherem quem melhor os representarão no governo seus ideais. Portanto, o voto é a manifestação da vontade popular, a fim de viabilizar a concretização de uma das formas da democracia no Brasil – democracia representativa ou indireta.

Sobre as características do *voto*, importa dizer que ele é *direto*, pois não há terceiros na intermediação quando da escolha do representante. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 81, §1º confere exceções ao voto direto:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. (Grifo nosso)

Como garantia de um processo eleitoral imparcial, probo, sem corrupção, suborno, além de dificultar a compra do voto de cabresto, o voto é *secreto*.

A *igualdade* é outra característica imprescindível do voto, na medida em que a escolha de todos os cidadãos terão o mesmo peso e valor. Por isso mesmo que o ato de votar é restrito à pessoa do eleitor, devendo se apresentar sem intermédio de terceiros (caráter *personalíssimo*).

A obrigatoriedade do voto (regra geral) assim como a sua faculdade é conferida no art. 14, §1º da CF/1988:

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Fica claro que o voto é *obrigatório* para todos os cidadãos compreendidos entre 18 e 70 anos de idade e facultativo para os maiores de 16 e menores de 18 anos (desde que não tenham feito alistamento eleitoral), e os maiores de 70 anos de idade.

O eleitor tem o direito de escolher aquele que melhor represente seus anseios pessoais e sociais. O eleitor é *livre* para escolher o seu representante, não devendo estar vinculado a qualquer vontade alheia.

Por fim, o voto é *periódico*. No caso do Brasil, têm-se votações alternadas a cada dois anos (Vereador e Prefeito; Deputado Federal, Deputado Estadual, Senador, Governador e Presidente), sempre buscando a renovação e alternância dos mandatos políticos.

O senso comum atribui sufrágio e voto como sinônimos, porém não são. Joel Cândido⁴⁴ explica que “o sufrágio é o poder ou o direito de se escolher um candidato” enquanto “o voto é o modo ou instrumento através do qual se escolhe esse candidato”. Corroborando, Gomes⁴⁵ diz que “o sufrágio e o voto não se confundem. Enquanto o sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício. Em outras palavras, o voto é a concretização do sufrágio”. Tal diferenciação pode ser observada no artigo 14 da CF/1988 e pelo art. 82 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral), onde consta: “o sufrágio é universal e direto; o voto, obrigatório e secreto”.

Quando o assunto é a diferença entre plebiscito, referendo e iniciativa popular importa dizer que todas representam formas de democracia direta, através do exercício de consultas populares através do sufrágio universal e do voto, com vistas ao exercício da soberania popular.

A diferenciação entre plebiscito e referendo é temporal. O primeiro se caracteriza por ser uma consulta prévia aos cidadãos sobre um determinado ato governamental ou direto, caso em que será levado (o resultado da consulta) posteriormente ao Congresso Nacional para decisão sobre sua ratificação como, por exemplo, o plebiscito do ano de 1993 referente ao sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) e ao regime de governo (monarquia ou república).

No referendo, entretanto, a matéria sob consulta dos eleitores já foi discutida previamente pelo Congresso Nacional. Com base no resultado da consulta o Congresso decidirá pela ratificação ou não da matéria outrora aprovada como lei. Um dos exemplos mais recentes de referendo foi o referente à comercialização de armas de fogo no país, em 2005,

⁴⁴ CANDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. 13.ed., rev. atual. e ampl. Bauru: Editora Edipro, 2008.

⁴⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 7.ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 44.

quando o Congresso Nacional já havia elaborado o Estatuto do Desarmamento e o apresentou à consulta popular sobre sua ratificação.

A iniciativa popular representa uma importante arma dos cidadãos. Através desse importante instrumento, a própria população se faz presente na criação de normas, que serão objeto de discussão no Congresso Nacional por meio de projetos de lei. Para tanto, conforme art. 61, §2º da CF/1988, é imprescindível a subscrição do projeto de lei por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles⁴⁶.

Os partidos políticos, nas palavras de Silva⁴⁷, atuam como protagonistas quase exclusivos do jogo político, na medida em que propiciarão a participação direta dos cidadãos no processo de decisão governamental. Ademais, cabe aos representantes eleitos exercerem o elo entre os cidadãos e os partidos políticos, executando as funções almejadas pelos primeiros quando das eleições, sem se desviarem do foco ideológico do partido ao qual estejam filiados.

⁴⁶ Constituição Federal de 1988.

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006, p. 125.

2 PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição Federal de 1988 adotou princípios sobre a organização dos partidos políticos em seu artigo 17, que determina a liberdade em criar, fundir, incorporar e extinguir partidos políticos, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Merece destaque, ainda, a segurança concedida aos partidos quanto à autonomia em definir sua organização, estrutura interna e funcionamento:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Não obstante a Constituição tenha destinado o artigo 17 para tratar dos partidos políticos, foi necessária a produção de uma norma que disciplinasse tal dispositivo, haja vista a Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP⁴⁸ que regulamentava a vida partidária nos mínimos detalhes ao conceber os partidos como entes públicos, ter-se tornada obsoleta e inconstitucional. Logo, sancionou-se a Lei nº 9.096/95 e editou-se a Resolução do TSE nº 19.406/95, revogada 15 anos depois pela Resolução do TSE nº 23.282/10, que passou a disciplinar a fundação, a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos de acordo com o esperado pelos constituintes originários.

O principal objetivo da nova lei dos partidos políticos (lei 9.096/95) foi a sua adequação aos princípios constitucionais que vieram a surgir. Outra meta almejada surgiu do entendimento parlamentar de que era necessário colocar freios à fragmentação partidária, criando barreiras ao surgimento de novos partidos.

⁴⁸ Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

A legislação eleitoral concedeu plena autonomia para a criação e funcionamento dos partidos políticos. Também permitiu o estabelecimento de regras próprias para a realização de suas convenções, a determinação de prazos superiores aos previstos na lei para que o filiado possa concorrer a eleições e, ainda, assegurou o direito de criar uma estrutura diferente da existente em outros partidos.

Essa autonomia surgida a partir da lei nº 9.096/95 proporcionou aos partidos políticos poder para resolverem questões de âmbito interno dentro do próprio partido, nos termos de seus estatutos. Entretanto, quando há questionamentos judiciais após percorridas todas as instâncias internas, a competência para processar e julgar tais casos recai sobre a Justiça Comum. Exceções existem como, por exemplo, os julgamentos de filiados impossibilitados de disputar eleições e que não possuam mais tempo suficiente para se filiarem a um outro partido, e os casos de infidelidade partidária, que passam à apreciação da Justiça Eleitoral.

Com o advento da lei nº 9.096/95, o interessado em registrar um partido político precisa cumprir todos os requisitos estabelecidos na referida lei e na Resolução do TSE nº 23.282/10: devem se reunir os fundadores (ao menos 101 eleitores), com domicílio eleitoral em pelo menos um terço dos estados, para elaborar o programa e o estatuto do partido, que deve posteriormente ser publicado no DOU. Nessa mesma reunião, devem ser escolhidos, em caráter provisório, os dirigentes nacionais, responsáveis por organizar o partido.⁴⁹

Em seguida ao ato de publicação no DOU, passa-se ao ato de registro do partido no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal. A tradição até o advento da atual Carta Constitucional era de os partidos políticos serem pessoas jurídicas de direito público.⁵⁰ Após tal ato de aquisição da personalidade jurídica, deve-se providenciar a entrega das listas do apoio mínimo de eleitores nos cartórios eleitorais, que consistem no colhimento das assinaturas correspondentes a, pelo menos, meio por cento (0,5%) dos votos válidos, dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, que deverão estar

⁴⁹ Institucional / Escola Judiciária Eleitoral / Revista da EJE. *Criação e funcionamento de partidos políticos à luz da Constituição Federal de 1988*. Tribunal Superior Eleitoral, 12 set. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 30 out. 2013.

⁵⁰ BACKES, Ana Luiza. *Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Consultoria Legislativa da Área XIX: Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais. Câmara dos Deputados. Janeiro de 2005.

distribuídas em, no mínimo, nove estados. Ademais, para cada um dos Estados, deve-se respeitar o mínimo de um décimo por cento (0,1%) do eleitorado.

A importância em haver o apoio da forma descrita, no percentual e área definidas, está em representar parcela da população. É preciso que haja um número mínimo de cidadãos em pelo menos nove estados para que a representação se possa valer, caso contrário estar-se-ia ampliando demasiadamente a viabilidade no surgimento de novos partidos. A consequência seria trágica: uma fragmentação demasiada do ato de representar, fragilizando cada “ideologia”.

Como passo seguinte, o novo partido deve constituir em definitivo, na forma do seu estatuto, os órgãos diretivos municipais e regionais, registrando-os nos tribunais regionais eleitorais de, no mínimo, nove unidades da federação.

Como última fase do processo de registro, o partido deverá solicitar o registro do programa, do estatuto e do órgão de direção nacional no TSE. Uma vez deferido, é assegurada a exclusividade da denominação e da sigla, do número de legenda e dos símbolos (art. 7º, § 3º), assim como estará apto a ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, a receber recursos do fundo partidário e a participar do processo eleitoral (art. 7º, § 2º).

Com o surgimento da lei 9.096/95 e da Resolução do TSE nº 23.282/10, o Brasil passou por uma profunda evolução, afastando a possibilidade de influência ideológica do Estado sobre os partidos políticos, assegurando independência e autonomia nos procedimentos ligados a sua estrutura e a seu funcionamento. Essa liberdade simplesmente é o reflexo da natureza republicana e da democracia existentes na magna carta.

Os partidos políticos existem para representar a sociedade. As regras determinadas pelas referidas lei e resolução servem para fortalecer o regime democrático, a representação popular.

2.1 A REPRESENTATIVIDADE DO POVO

A questão da representação suscita muitas discussões em diversos âmbitos. No que tange ao seu significado político, ao longo da história pelo menos três linguagens foram utilizadas para falar de representação: pictural, teatral e jurídica. Na primeira modalidade, o representante deve se assemelhar ou se colocar no lugar do representado, enquanto no segundo – teatral – o representante deve interpretar, falar e agir de maneira a trazer vida ao representado. Por fim e mais importante para este trabalho, tem-se a modalidade de representação jurídica, de acordo com a qual o representante deve agir para o representado, com o seu consentimento e/ou em seu interesse.⁵¹

No âmbito da democracia vigente, tangente à existência da relação de representação, há a representação política. Segundo Mezzaroba⁵², esta pode ser exercitada de três formas: identificando-a com a ideia de autoridade ou delegação, com a noção de confiança, ou ainda, no reflexo de alguma coisa ou alguém.

2.1.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA VINCULADA À IDEIA DE AUTORIDADE OU DELEGAÇÃO

Sobre a representação política vinculada à ideia de autoridade, Mezzaroba⁵³ diz que “(...) o ato de representar está ligado ao poder de agir em lugar de outrem. A autoridade surge com a concessão de direitos de alguém, para que outra pessoa possa agir em seu nome”. Complementa afirmando que “a função do representante é funcionar como transmissor da vontade de seus representados. As posições assumidas pelos representantes que não encontrem respaldo em seus representados ficam sem qualquer efeito”.

Nessa modalidade, por meio do processo eleitoral os representados legitimam as ações dos representantes, haja vista o dever destes em funcionar como transmissores da vontade dos primeiros.

⁵¹ VIEIRA, M. B. & RUNCIMAN, D. Representation. Cambridge, Polity Press. 2008, p. 6.

⁵² MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 57.

⁵³ Idem, ibidem. 57 e 58.

Thomas Hobbes foi um dos primeiros pensadores a vincular representação ao conceito de autoridade. Segundo o autor, “por autoridade se entende sempre o direito de praticar qualquer ação, e, feito por autoridade, significa sempre por comissão ou licença daquele a quem pertence o direito”.⁵⁴ Em ato contínuo, define como pessoa todo “aquele cujas palavras ou ações são consideradas, quer como suas próprias, quer como representando as palavras ou ações de outro homem”. De tal modo, depreende-se ser pessoa natural o indivíduo “que age ou fala por si mesmo”, enquanto a pessoa fictícia ou artificial é “o indivíduo que é representado em suas palavras e ações por outrem”.⁵⁵

Tomando por base os conceitos elencados acima, Hobbes conseguiu fixar a distinção entre representantes e representados. Logo, “transmitir o Direito Natural ilimitado ao Soberano significa reconhecer toda e qualquer ação praticada por ele”. Com sapiência, complementa afirmando que “o indivíduo é o autor de todos os atos que são praticados pelo seu Soberano; o Soberano constitui-se no representante de cada indivíduo.” Por fim, fica claro que o Soberano é a “própria identidade última do corpo artificial”, estando em si – Soberano – consubstanciado todo o corpo político.⁵⁶

Em sua conceituação sobre representação, Hobbes entende serem elementos essenciais que vinculam o indivíduo ao Poder constituído, via pacto original, o princípio da autorização e da delegação de poderes. “Pelo pacto, a multidão se transforma em corpo único, passando a ser governada por um representante que encarna toda a autoridade”. É levantada também a possibilidade de haver mais de um representante: a alternativa mais coerente seria a prevalência da vontade da maioria dentre todos os representados. Assim, “o pacto social institui a autoridade; parte dele é a representação que, moralmente, fundamentaria o exercício do poder pelo governante-representante, que age livremente.”⁵⁷

Consoante tais trechos, faz-se necessário esclarecer: a concepção hobbesiana de fazer com que um Soberano represente seus súditos não implica absolutamente afirmar que o primeiro possa fazer o que bem entender sem prestar qualquer tipo de satisfação, mas apenas que a autorização dada pelos representados para que o Soberano

⁵⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Ob. cit. p. 96. Leitão, Cláudia Sousa. Ob. cit., p. 26. Mezzaroba, Orides. Ob. cit., p. 58.

⁵⁵ MEZZAROB, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 58.

⁵⁶ Idem, *ibidem*.

⁵⁷ Idem, *ibidem*, p. 59.

assuma sua posição de representante não comporte reclamações de seus súditos no caso de conduta divergente da vontade destes últimos.⁵⁸

Em divergência à Hobbes, Jean-Jacques Rousseau crê que a vontade popular no sistema representativo, denominado por ele “vontade geral”, não encontrou seu verdadeiro sentido. Em seu entendimento, “a soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo”.⁵⁹

Com propriedade, Mezzaroba⁶⁰ diz que a vontade geral é soberana e que, devido a tal característica, “ela é inalienável, indivisível, infalível e absoluta”. Em mesma vertente, no que tange aos deputados do Povo, Rousseau “afirma que eles ‘não são nem podem ser seus representantes, eles são unicamente seus comissários; nada podem decidir em definitivo’”. Toda e qualquer lei criada deve ser ratificada pelo povo para que possa existir.

Logo, vê-se que o projeto de Rousseau caminhava de modo divergente das tendências teóricas dominantes em sua época, que almejavam consolidar “um modelo político adequado à reprodução da estrutura de sociedade emergente baseada no modo de produção capitalista”. E foi nesta mesma linha de raciocínio que Rousseau não aceitava as associações parciais, como, por exemplo, os partidos políticos e as facções, já que entendia que ambos perturbariam a livre comunicação entre os indivíduos no processo de determinação da vontade geral.⁶¹

Portanto, para Hobbes, nota-se que esse modelo de representação se concretiza via pacto original, na medida em que “a multidão se transforma em corpo único, passando a ser governada por um representante que encarna toda a autoridade”⁶², fazendo com que o pacto social institua a autoridade do governante-representante para agir livremente.

Em contrapartida, nas palavras de Mezzaroba⁶³, Rousseau entende que a vontade geral é soberana e, como tal, “ela é inalienável, indivisível, infalível e absoluta”. Ou

⁵⁸ PITKIN, Hanna F. *El concepto de Representacion*. Ob. Cit., pp. 34-36. MEZZAROBA, Orides. Ob. Cit., p. 58.

⁵⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Ob. cit. pp. 107-108. MEZZAROBA, Orides. Ob. Cit., p. 60.

⁶⁰ MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 60.

⁶¹ Idem, ibidem, p. 60-61.

⁶² Idem, ibidem, p. 59.

⁶³ Idem, ibidem, p. 60.

seja, a ideia de representação política, *lato sensu*, não é admissível, cabendo aos próprios cidadãos externarem suas vontades.

2.1.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA VINCULADA À RELAÇÃO DE CONFIANÇA

No modelo de representação onde figura a relação de confiança, “no momento da escolha, o representado deposita toda a sua confiança no representante escolhido”; “na hora de votar, o eleitor já sabe que está transferindo ao seu representante o Poder para que ele possa decidir e legislar sobre condutas gerais”. Importa destacar também:

*os eleitos passam a representar não só os seus eleitores, como também, toda a Nação, gozando de autonomia para tomar as decisões conforme o seu livre arbítrio. Ao representante compete interpretar, única e exclusivamente, se os interesses dos representados estão ou não sendo cumpridos.*⁶⁴

Desta feita, “inexiste obrigatoriedade de consulta sobre a vontade dos eleitores pelos representantes”.⁶⁵

Edmund Burke afirma que o Parlamento não poderia ser visto como “um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar como agentes e advogados”. Sempre em vista o interesse da totalidade, o Parlamento deveria ser “uma assembleia deliberante de uma nação”, não tendo vez os interesses locais e pessoais. De tal modo, “no Parlamento o representante deveria desempenhar uma função racional e razoável frente aos problemas do governo e da legislação que se constituem como problemas de razão e juízo, procurando atender ao bem comum, e não ao simples interesse ou às estritas vontades locais.” Logo, conclui-se que o parlamento deveria ser uma assembleia deliberante de uma Nação, com um só interesse: o da totalidade.⁶⁶

A confiança depositada pelo representado se inicia no momento da escolha de seu representante. Em ligeira análise aos trechos acima, nota-se que a representação não está adstrita meramente aos seus eleitores, mas sim a toda a coletividade de representados ou,

⁶⁴ MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 62.

⁶⁵ BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Ob. cit. p. 25. COTTA, Maurizio. Ob. cit., p. 1.102. PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representacion*. Ob. cit., p. 190. MEZZAROBÀ, Orides. Ob. cit., p. 62.

⁶⁶ MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 62.

em outras palavras, a toda a nação. Se não fosse dessa forma, depararíamos com representados e não representados dentro de uma mesma nação, o que é inconcebível quando se trata de representação legislativa, representação democrática conhecida hoje como tal.

Sobre a inexistência de obrigatoriedade de consulta sobre a vontade dos eleitores pelos representantes, Barreto diz que se necessitasse recorrer à consulta popular a cada decisão que precisasse ser tomada, não haveria a necessidade de constituição de parlamento. Desta forma, a existência do mesmo perderia a essência e poderíamos retornar a um período semelhante àquele encontrado na Grécia Antiga, quando os cidadãos se pronunciavam na ágora acerca de suas opiniões.

2.1.3 REPRESENTAÇÃO COMO REFLEXO DE ALGUÉM OU DE ALGUMA COISA

Nas palavras de Mezzaroba⁶⁷, o modelo de representação como reflexo de alguém ou de alguma coisa busca analisar “precisamente a função do representante, numa Sociedade [em que] a representação de interesses sociais e econômicos [são essenciais] para o seu funcionamento”⁶⁸.

O protótipo da concepção de representação como espelho é fruto da concepção liberal de Estado, mas esse modelo possibilitaria alterações profundas nos órgãos representativos.⁶⁹ A partir de tais mudanças, a representação política passaria a ser encarada não mais como aquela definida por Rousseau (representação como delegação) ou Burke (representação como relação de confiança), mas sim como “reflexo de toda realidade social”⁷⁰.

Nesta modalidade de representação – como reflexo de alguém ou de alguma coisa -, leva-se em consideração a correspondência de características existentes entre os representados e o corpo representativo. “Para este modelo de representação, as principais características do corpo social que devem ser espelhadas no órgão representativo, além das

⁶⁷MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 64.

⁶⁸BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Ob. cit. pp. 26-27.

⁶⁹MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 65.

⁷⁰BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Ob. cit., p. 27.

políticas e ideológicas, são as socioeconômicas, as profissionais, as religiosas, as culturais, as étnicas e de outras minorias sociais”. Logo, pode-se dizer que a representação estaria atrelada aos interesses das coletividades específicas, “e não aos interesses exclusivamente individuais”⁷¹.

Em sucinta análise, evidencia-se ser a intenção deste modelo a representação como reflexo dos anseios sociais, fruto da realidade existente. Assim, os representantes devem guardar correspondência com os representados na medida de suas semelhanças. A representação deveria estar atrelada aos interesses de coletividades específicas, de pequenas comunidades existentes, e não nos interesses exclusivamente individuais.

Bem ensinado por Duverger⁷², representação deixou de designar relação de direito entre duas pessoas (mandante e mandatário), para se tornar relação de fato entre a opinião pública, que se expressa nas eleições. Tal qual um quadro, cabe ao pintor (representante) “pintar” o que a sociedade (representado) mais necessita.

Sobre as formas de representação quanto a espelhar algo que na prática está ausente, importante fazer destaque às duas existentes: a simbólica e a descritiva.

Para Hanna Pitkin, a concepção de representação simbólica entende toda representação como um tipo de simbolização, “de modo que um representante político há de ser entendido em função do modelo de uma bandeira que representa a nação, ou de um emblema que representa um culto”. Um bom exemplo dessa forma é a situação de um chefe de Estado que representa a população de seu território, assim como bandeiras e hinos nacionais (estes em um sentido mais material).⁷³ Logo, a representação simbólica ocorre quando os representantes guardam correspondência com os representados, como se fossem seus reflexos, havendo, por conseguinte, a expectativa de que o governo comporte o reflexo de todo o eleitorado.

A segunda forma, representação descritiva, busca, através do processo eleitoral, garantir a interação dos interesses do corpo representativo com os dos representados. “Nesse tipo de representação enquadram-se os sistemas de representação proporcional e

⁷¹ MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 65.

⁷² Idem, *ibidem*, p. 65 e 66.

⁷³ Idem, *ibidem*, p. 66.

distrital, na medida em que cada um busca assegurar o máximo de representatividade, procurando fazer com que os diferentes ‘segmentos do eleitorado estejam presentes [no órgão representativo] com exatidão quase matemática’”.⁷⁴

O modelo descritivo teve em John Stuart Mill um dos seus principais precursores. Para o autor, “a ameaça da liberdade não residia no governo, mas na maioria intolerante que via com desconfiança as minorias divergentes, e estaria disposta a usar de sua condição de maioria para reprimi-las e regulá-las”. Em ato contínuo, afirma que esta hipótese poderia levar as minorias a arrancarem o Poder das mãos da maioria. Em vista desta possibilidade, é proposta uma reforma no modelo de representação política, “através da ampliação do sufrágio, acompanhada de incentivo à educação pública”. De tal modo, diversamente dos teóricos que o antecederam, Mill visionou “que por detrás de um governo liberal deve sempre haver uma Sociedade Liberal”.⁷⁵

A preocupação de Stuart Mill era na garantia de “estabilidade do sistema político através da implantação de um governo representativo”. O governo representativo teria a função de garantir a proteção dos direitos das minorias e deixando que a vontade da maioria prevalecesse nas questões de política geral. A garantia de participação das minorias se daria através de um “sistema de representação proporcional, que funcionaria como uma espécie de voto qualificado, com pesos diferentes”. Os votos das pessoas cultas e com grau elevado de educação deveriam “ter um peso maior em relação aos demais cidadãos”, os quais, para terem direito ao voto, deveriam submeter-se a uma avaliação, de modo a provarem “que se achavam qualificados para exercer o direito do voto de forma consciente”.⁷⁶

“A qualificação do voto estaria na capacidade intelectual e na educação, jamais na cor, sexo ou propriedade”. Isto posto, entendia Mill a Democracia estar representada proporcionalmente, haja vista a maioria ter sempre a maioria dos representantes, “enquanto que a minoria teria sempre a minoria de representantes, de forma a haver a representação do conjunto de divergências e opiniões, a mais favorável”.⁷⁷

⁷⁴ KINZO, Maria D’Alva. *O que é Sistema Representativo*. Ob. cit., p. 35. MEZZAROBBA, Orides. Ob. cit., p.67.

⁷⁵ MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 68.

⁷⁶ Idem, ibidem.

⁷⁷ Idem, ibidem.

2.2 O PLURALISMO POLÍTICO

O pluralismo político deriva e fundamenta o direito de oposição. Exerce função de freios e contrapesos e está presente no artigo 1º, inciso V da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...)
V - o pluralismo político.

É por meio do pluralismo político e do direito de oposição que se torna possível efetivar o sistema de freios e contrapesos externo ao governo contendo-se o abuso de poder, na medida em que o pluralismo político e, por consequência, o direito de oposição, representam reais e variadas alternativas de escolha aos cidadãos, de acordo com cada ideologia existente, pois, se assim não fosse, estar-se-ia incorrendo em uma grave consequência: ditadura da maioria.

Entretanto, a criação desenfreada de novos partidos políticos representa um problema para a sociedade, pois na medida em que são criadas sem qualquer projeto para a sociedade, representam grave enfraquecimento da democracia.

O discutido sistema de pesos e contrapesos possui objetivo semelhante ao presente quando da elaboração da separação de poderes (ou funções do Estado). Os partidos políticos hodiernos possuem como principal característica a voluntariedade, a qual decorre da liberdade de associação, direito fundamental que propicia a união de vontades.

A importância dada pelo constituinte para o pluralismo (político, ideológico...) foi tamanha que se tornou um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil⁷⁸. Ademais, há diversas passagens por várias esferas da sociedade, utilizando-se de diversas formas de associação: entidades sindicais⁷⁹, associações representativas⁸⁰ e pluralismo de ideias e concepções pedagógicas nas instituições educacionais⁸¹.

⁷⁸ Constituição Federal de 1988, art. 1º, V.

⁷⁹ Idem, ibidem, art. 8º.

⁸⁰ Idem, ibidem, art. 29, XII.

⁸¹ Idem, ibidem, art. 206, III.

O caráter pluralista é enriquecido por Hauriou⁸², que afirma o mesmo se traduzir:

(...) pelo pluralismo das opiniões entre os cidadãos, a liberdade de reunião onde as opiniões não ortodoxas podem ser publicamente sustentadas; a liberdade de associação e o pluralismo dos partidos políticos, o pluralismo das candidaturas e o pluralismo dos grupos parlamentares com assento nos bancos das Assembleias.

Portanto, o pluralismo é visto em várias esferas como as opiniões dos cidadãos, inclusive em reuniões onde a opinião pode ser publicamente sustentada, até mesmo dentre os partidos políticos, os quais detêm obrigação de possuírem uma determinada ideologia representativa de parcela da sociedade.

O pluralismo jurídico é medida que se impõe para se evitar o monismo, entendido como a afirmação de uma verdade absoluta por impedir a discussão, o diálogo e, por conseguinte, a participação popular na política. Nessa vertente, vejamos o que diz Silva⁸³:

A Constituição opta, pois, pela sociedade pluralista que respeita a pessoa humana e a sua liberdade, em lugar de uma sociedade monista que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas. O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos.

O pluralismo hoje é uma realidade, na medida em que a sociedade é formada por pluralidade de categorias sociais, econômicas, culturais e ideológicas. Importante estabelecer formas de representação variadas, com vistas a abarcar as vontades dos cidadãos como um todo, independentemente de estarem inseridos na maioria ou minoria.

Como discutido, a democracia é exercida através do poder emanado pelo povo através do engajamento nos partidos políticos, uma vez estes serem os responsáveis por abarcarem os anseios dos mais diversos indivíduos. Logo, nas palavras de Silva⁸⁴, essa participação deve ser direta para que possa surtir o efeito evidenciado em sua ideologia.

Evidencia-se que o Estado evoluiu de modo a fomentar as discussões coletivas. Estas se fazem presentes e necessárias haja vista a existência de variadas ideologias, e também se sabe que nenhum cidadão deve estar desamparado da possibilidade de

82 HAURIU, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5. ed. Paris, éd. Montchrestien, 1972, p. 225-226.

83 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 143.

84 Idem, *ibidem*.

representação ou, antes ainda, de reais possibilidades de escolha de quem poderá exercer sua representação.

Nessa vertente, encontramos o debate como alavanca para o crescimento individual e social, na medida em que quanto mais a opinião alheia foi conhecida, maiores as possibilidades de se tomar a decisão correta em decorrência da ampliação do campo de conhecimento das necessidades sociais.

2.3 O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS EXTERNO AO ESTADO

Para que o sistema de freios e contrapesos funcione de forma eficiente é preciso que o mandato parlamentar pertença antes ao partido político ao eleito. Se pertencesse preferencialmente a este, restariam graves riscos ao instituto da representação como, por exemplo, de os cidadãos estarem à mercê apenas da consciência do eleito, não havendo qualquer vinculação entre a vontade dos eleitores e a ideologia apresentada quando da escolha dos representantes.

Importante dizer que o partido político exerce importante ferramenta de controle e fiscalização do poder do eleito que ultrapassa os órgãos (funções) estatais distintos presentes na carta magna, em seu art. 2º:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Esse controle é preciso para fortalecer o voto do eleitor. As escolhas dos representantes são (ou deveriam ser) pautadas pela ideologia do partido ao qual o candidato encontra-se filiado. Se não ocorresse dessa forma, estariam os representantes mais propensos a se guiarem por suas próprias concepções, marginalizando os representados da possibilidade de fiscalizar e reafirmar a posição dos primeiros.

Ataliba⁸⁵ explica que a República tem os seus sistemas de freios e contrapesos com suas características de eletividade, responsabilidade e periodicidade para evitar condutas arbitrárias dos que se encontram no poder e manter a democracia. Entretanto,

⁸⁵ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2007.

esses sistemas estatais são insuficientes para preservação do poder que emana dos cidadãos para os governantes.

Existem atos que não são suscetíveis de controle pelos poderes elencados no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Como exemplo, há o ato de legislar que não pode ser objeto de apreciação pelo poder judiciário tendo em vista a imunidade material.

Tais atos como o exemplificado acima (exceções) que não são submetidos ao sistema de freios e contrapesos do Estado, exigem uma atuação dos partidos políticos de modo a restringir as vontades internas dos eleitos. Nesse sentido é o posicionamento de Basso⁸⁶:

(...) A passagem do regime parlamentar para o regime de partidos políticos significa propriamente que a função do povo soberano não se limita somente à eleição de parlamentares, mas sim que consiste também na eleição de uma direção política e no controle permanente dos eleitos, o que traz como consequência que os parlamentares, chamados a aplicar aquela determinada direção política eleita pelos eleitores, não podem em nenhum caso exercer o próprio mandato segundo sua própria e exclusiva vontade, mas sim que estão obrigados a uniformizar a vontade popular que se expressa constitucionalmente através dos partidos.

A função do povo não tem fim na eleição de parlamentares. Há continuidade ao passo que é preciso o exercício de controle permanente dos eleitos, o que traz como consequência condutas mais uniforme à vontade popular que se expressa por meio dos partidos políticos. Portanto, aos parlamentares democraticamente eleitos é vedado o exercício do próprio mandato segundo sua própria e exclusiva vontade.

Os partidos políticos desempenham importante função ao aproximar os governantes do povo. Nesse sentido, vejamos o posicionamento de Celso de Mello⁸⁷:

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

Dessa maneira, os partidos políticos revestem-se de caráter institucional, indispensável quando se pensa em sua importância ao processo político e governamental,

⁸⁶ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. 1. ed. Bauru: Editora Edipro, 2011. p. 295.

⁸⁷ BRASIL. Supremo tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26603. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Arts 14, §3º, V e 55, I a VI da Constituição Federal. Alteração da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Impetrante: Partido popular Socialista – PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator Ministro Eros Grau. 4 de outubro de 2007.

canalizando a expressão dos anseios políticos e as reivindicações dos diversos estratos existentes na sociedade.

A função política das agremiações partidárias está bem definida na Lei Fundamental de Bonn⁸⁸, promulgada em 1949, onde consta:

Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.

Os partidos políticos constituem instrumentos de ação democrática destinada a assegurar a autenticidade do sistema representativo e sua formação é decorrente do exercício de liberdade de associação consagrada na Constituição Federal de 1988.

⁸⁸ *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.* Disponível em <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

3 MANDATO PARLAMENTAR

Inicialmente será discutida a questão do voto imparcial, explicando que o eleitor não vota em determinado cidadão para representá-lo, mas nas ideias do partido ao qual pertença e que estão sendo transmitidas pelo candidato, intermediário nessa relação. Após, serão pautas a necessidade de filiação partidária como condição de elegibilidade e a fidelidade partidária, como medida de fortalecimento da democracia, na medida em que os partidos políticos são canais utilizados pela sociedade para sua representação e expressão. Em seguida será discutida a função pública do mandato, explicando que “parlamentares” é espécie do gênero “agentes públicos”, devendo observar os princípios da administração pública e as diretrizes do partido que se encontrem coligados (em decorrência da espécie agente político). Por fim, a titularidade do mandato parlamentar será o foco: veremos que a titularidade do mandato é do povo, por mais que quem exerça seja o parlamentar, devendo sempre respeitar o posicionamento ideológico do partido ao qual se encontre filiado. Logo, em um possível confronto entre a vontade parlamentar e a partidária, esta deverá preponderar.

3.1 O VOTO IMPARCIAL

O voto é impessoal na medida em que se vota no partido. Isso ocorre quando se escolhe ideias, ideologias que vão ao encontro das necessidades e anseios de cada cidadão. Os princípios da impessoalidade e da igualdade estampados no art. 5º e 37 da Constituição Federal e no art. 4º da Lei 9.096/95 são consagrados através do voto no partido. Para tanto, é imprescindível que a fidelidade partidária prepondere.

Nessa vertente, o voto no partido passa a ser o primeiro passo para se chegar à fidelidade partidária. Espera-se, dessa forma, que não se desvie os interesses dos eleitores quando fizeram suas escolhas através do sufrágio.

A fidelidade partidária exerce importante função de garantia à sociedade como um todo, na medida em que o ato de cobrar e fiscalizar do partido ganha força, pois são

as ideologias deste que estão em vista. Além disso, há outra importante função social, a de compensar a vulnerabilidade de cada eleitor.

Ao explicar a fraqueza do cidadão que passou a se isolar em decorrência da igualdade, Tocqueville⁸⁹ argumentava que é por meio da organização em associações das pessoas que as fortalecem para lutar pelos seus direitos. É justamente nesse contexto que surge a missão dos partidos políticos, pois em decorrência do sistema majoritário, quanto mais pessoas com pensamentos divergentes se reunirem abrindo mão de parte de seus anseios, melhor será para a concretização de um acordo, já que o mesmo não existe quando as pessoas pensam igualmente.

No que tange à fidelidade e disciplina partidárias, a Lei 9.096/95 aborda em seu capítulo V:

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Os componentes da bancada do partido devem respaldar suas ações nos princípios doutrinários e programáticos, bem como às diretrizes estabelecidas, nos termos do estatuto.

O estatuto poderá estabelecer normas sobre penalidades, como desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas e, em casos mais graves, perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária na casa legislativa em que o parlamentar atuar, quando se opuser, seja por determinado ato ou voto, às diretrizes estabelecidas pelos órgãos partidários.

⁸⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2.ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

Em interpretação ao último artigo supracitado, conclui-se que o parlamentar perde a função ou cargo que esteja exercendo o parlamentar que se desligar do partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Entretanto, não resulta em perda de mandato o desrespeito às diretrizes partidárias.

O objetivo da fidelidade partidária não é apenas evitar a troca de partido pelo parlamentar, mas também fazer com que o eleito respeite as diretrizes do partido ao qual se encontre filiado, pois só assim a sociedade terá maior segurança na concretização das propostas feitas pelos escolhidos.

A preocupação do legislador era com o cumprimento do programa partidário pelo parlamentar, haja vista fortalecer a segurança jurídica da população, na medida em que fez suas escolhas com base nas propostas apresentadas quando das eleições juntamente com os anseios coletivos e particulares de cada cidadão.

3.2 A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Carta Política de 1988, no capítulo intitulado “Dos Direitos Políticos”, em seu artigo 14, § 3º, V determina como condição de elegibilidade a filiação partidária:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

(...)

V - a filiação partidária;

Dessa forma, a filiação partidária passa a ser condição de elegibilidade do candidato, não se admitindo candidaturas avulsas, o que só fortalece a importância dos partidos políticos para a materialização da democracia elencada no artigo 1º, parágrafo único, também da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os partidos políticos são os canais utilizados pela população para sua representação e expressão, na medida em que viabilizam a concretização dos anseios sociais. Conforme já demonstrado, a amplitude das nações é um entrave ao modelo de democracia direta, não restando alternativa senão a adoção do instituto da representação, a fim de viabilizar a participação de todos os cidadãos nas decisões políticas.

A priori, os partidos políticos são constituídos por conjunto de cidadãos que pensam de forma semelhante, que possuem uma ideologia em comum. Uma vez ser requisito indispensável para a candidatura a filiação partidária, evidencia-se a importância da participação do partido político para a execução da democracia. Nesse sentido, Mello⁹⁰ diz:

Em nosso direito eleitoral, as candidaturas representam um monopólio dos partidos políticos, inexistindo, em consequência, a possibilidade de candidaturas extrapartidárias. O Código Eleitoral é peremptório ao preceituar, em seu art. 87, que somente podem concorrer às eleições os candidatos registrados por agremiações partidárias.

Como visto, não há possibilidade para candidaturas extrapartidárias. As candidaturas representam um monopólio dos partidos políticos, pois se esperava que cada agremiação partidária tivesse uma determinada ideologia correspondente à parcela da sociedade, o que nem sempre se verifica.

Ato contínuo, Durverger⁹¹ reforça a imprescindibilidade dos partidos políticos no atual contexto social: “sem partidos, o funcionamento da representação política, ou seja, a própria base das instituições liberais é impossível”.

Devido a toda importância depositada sobre os partidos políticos, é preciso que o mandato pertença antes a eles, aos parlamentares eleitos. Os parlamentares representam um importante elo entre a sociedade e a agremiação partidária. A sobreposição da vontade parlamentar à partidária resultaria em séria ferida ao Estado democrático de Direito, uma vez caminharmos rumo ao fim das construções ideológicas existentes no âmago de cada partido.

⁹⁰ Brasil. Supremo Tribunal Federal - STF - MS 26603/DF - Relator Ministro Celso de Mello, Data: 04/10/2007. Publicação: Diário da Justiça, Data: 19/12/2008. p. 321.

⁹¹ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Trad. por Cristiano Monteiro Oiticica. Zahar Editora, 1970.

3.3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária foi introduzida pela primeira vez no ordenamento pátrio pela Emenda Constitucional nº 1/69 e posteriormente regulamentada pela lei nº 5.682/71. O referido instituto sofreu supressão anos mais tarde com a Emenda Constitucional nº 25/85, mas acabou retornando com a Constituição Federal de 1988, através do artigo 17, § 1º, ao determinar que os estatutos dos partidos políticos estabeleçam normas de fidelidade e de disciplina no âmbito partidário.

A fidelidade nada mais representa que o dever dos parlamentares de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, sob risco de perda do mandato pela Justiça Eleitoral. Nada mais justo. Os parlamentares (federais, estaduais ou municipais), ao serem eleitos, devem respeitar a vontade dos eleitores, os quais escolhem com base nas propostas e na ideologia apresentadas, que obrigatoriamente devem estar em mesma sintonia às do partido.

Uma das forças de toda e qualquer associação é a disciplina. No caso dos partidos políticos, a disciplina partidária é imprescindível, cabendo a todos os seus filiados o dever de fidelidade “ao programa e objetivos do partido, respeito às regras do seu estatuto, cumprimento de deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias”⁹².

Para Reiner⁹³, a fidelidade partidária é definida como um relacionamento direito com a democracia. Por consequência, a fidelidade partidária não é tangível apenas à classe parlamentar, mas também a população, quem suportará as consequências do não cumprimento.

Ninguém é obrigado a vincular-se a um partido político, não obstante seja pré-requisito para elegibilidade. Hoje há 32 partidos políticos no Brasil, cada um com determinada ideologia (ou prioridades) que abarca parcela da sociedade. Cabe ao interessado em se eleger subordinar-se às diretrizes do partido escolhido. Trata-se de segurança jurídica

⁹² ANDRADE, Elza Maria de. FELIPE, Laudeci Bezerra. *Fidelidade Partidária: O Partido Político e sua Constitucionalidade*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação de Gestão Pública Legislativa) – Faculdade de Ciências e Tecnologia de Garanhuns, Garanhuns-PE, 2008.

⁹³ REINER, Lúcio. *Fidelidade Partidária*. Consultoria Legislativa da Área XIX: Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais. Câmara dos Deputados. Junho, 2001.

para os eleitores, na medida em que não encontrarão discrepâncias entre as propostas apresentadas durante o pleito eleitoral e o ato de representar do parlamentar.

Nessa vertente, fidelidade partidária é um exercício de lealdade a um partido político, aos seus demais membros e à ideologia. Buscando arraigar esse espírito, a Constituição Federal dispõe que os partidos políticos devem estabelecer em seus estatutos “normas de disciplina e fidelidade partidária”⁹⁴.

Para facilitar a compreensão da fidelidade partidária presente na Lei Maior, reportemos ao artigo 14, inciso V, onde dispõe acerca das condições de elegibilidade e a necessidade de filiação partidária para que um cidadão possa lançar candidatura a qualquer cargo eletivo. Portanto, as medidas disciplinares devem ser tomadas ao arbítrio dos partidos políticos, inclusive a pena máxima – perda do mandato -, sendo vedada a cassação dos direitos políticos⁹⁵.

De acordo com Silva⁹⁶, para que a infidelidade partidária fosse punida com a perda do mandato eletivo, seria necessária uma previsão constitucional. Ato contínuo, Cardozo⁹⁷ diz:

É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
I. Cancelamento de naturalização por sentença transitada em julgado;
II. Incapacidade civil absoluta;
III. Condenação criminal transitada em julgado;
IV. Recusa de cumprir obrigação alternativa a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
V. Improbidade administrativa, nos termos do art. 37.

Dessa forma, resta incontroverso que a perda do mandato é uma das principais penas atribuídas pela Constituição Federal.

⁹⁴ Constituição Federal de 1988. Brasil, art. 17, § 1º.

⁹⁵ Idem, art. 15.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

⁹⁷ CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade partidária*. Rio de Janeiro, 1997, p. 25.

3.4 O MANDATO E SUA FUNÇÃO PÚBLICA

O poder legislativo exerce a principal função dentro da teoria tripartite de poderes, uma vez ser o poder responsável por estabelecer a lei que vincula a todos os cidadãos.⁹⁸

A sua estrutura pode ser de duas formas: unicameral e bicameral. Na primeira, o Parlamento (ou Congresso) é composto por um único órgão, enquanto na segunda constitui-se de duas casas. É o caso do Brasil, por exemplo, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.⁹⁹

Quando uma nação adota o bicameralismo, o poder legislativo se manifesta através da vontade das duas casas que, via de regra, acabam por deliberar isoladamente.¹⁰⁰

A forma bicameral adotada pelo Brasil é composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.¹⁰¹ O primeiro compõe-se de representantes do povo, eleitos através do sufrágio universal e do voto secreto.¹⁰² Sua composição é proporcional à população de cada unidade da federação, em quantidade compreendida entre oito e setenta, nos termos do artigo 45 da Carta Magna:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

Já o Senado Federal é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, também eleitos através do sufrágio universal e do voto secreto, nos moldes do

⁹⁸ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva. 2001, p. 152.

⁹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, p. 347

¹⁰⁰ Idem, ibidem, p. 348.

¹⁰¹ Constituição Federal de 1988.

¹⁰² Idem, art. 14.

princípio majoritário. Sua composição será de três senadores, cada um com dois suplentes, para cada Estado e Distrito Federal.¹⁰³

De acordo com a teoria da tripartição dos poderes, cabe ao Poder Legislativo as funções de legislar e fiscalizar. Portanto, é competente para a elaboração de normas genéricas e abstratas. É o entendimento de Moraes¹⁰⁴:

As funções típicas do poder legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder executivo.

Além das funções típicas, cada poder também é composto por funções atípicas, como os atos de administração e julgamento:

As funções atípicas constituem-se em administrar e julgar. A primeira ocorre, exemplificadamente, quando o legislativo dispõe sobre sua organização e operacionalidade interna, provimento de cargos, promoções de seus servidores; enquanto a segunda ocorrerá, por exemplo, no processo e julgamento do Presidente da república por crime de responsabilidade.¹⁰⁵

Resta incontroverso que ao Poder Legislativo não cabe apenas a edição de normas. As funções atípicas se fazem presentes dentro da organização e operacionalização deste e dos demais Poderes.

O Estado democrático de direito possui um significado amplo, na medida em que as autoridades públicas competentes devem respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, Soares¹⁰⁶ afirma:

O Estado democrático de direito é aquele cuja estrutura, funcionamento e fins alicerça-se segundo princípios. Esses princípios vinculam legislador, administrador e juiz. A distribuição e o exercício das funções estatais é organizada de tal sorte a manter o equilíbrio entre os poderes da República, tudo em nome da defesa dos direitos individuais e sociais. Toda a atividade estatal não é informada apenas pelo princípio da legalidade, que assegura que a norma geral, abstrata e impessoal seja a concretização da vontade geral. O interesse público há de ser perseguido na forma da Constituição e das leis, o que vale afirmar que a atividade do Estado não está sujeita somente a lei, mas a todos os demais princípios adotados pelo ordenamento jurídico.

¹⁰³ Constituição Federal de 1988, art. 46.

¹⁰⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 399.

¹⁰⁵ Idem, ibidem.

¹⁰⁶ SOARES, Antônio Carlos Martins. *Direito eleitoral: questões controvertidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008, p. 205.

Assim, O Estado democrático de Direito é regido por princípios que vinculam os agentes públicos em nome da defesa dos direitos individuais e sociais, em certa perseguição ao interesse público na forma da Constituição e das leis.

Os agentes públicos fazem parte da administração pública e devem seguir as regras atribuídas a eles. No caso dos imbuídos na categoria de parlamentares, devem seguir também as normas do partido a que estejam coligados. Quanto às normas e princípios da administração pública que devem ser seguidos pelos agentes públicos, Mello¹⁰⁷ diz que:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do estado. São agentes Políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos, Chefes de Executivo, isto é Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e vereadores.

Dessa forma, os agentes públicos são titulares de cargos da estrutura organizacional do país. Com o fim de corroborar o apresentado, vejamos a colocação de Diógenes Gasparini¹⁰⁸:

São detentores dos cargos da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública ou, em outras palavras, são os que ocupam cargos que compõem sua alta estrutura constitucional. Estão voltados, precipuamente, à formação da vontade superior da Administração Pública ou incumbidos de traçar e imprimir a orientação superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhes devem obediência. Desses agentes são exemplos o presidente da República e o Vice, os governadores e Vices, os Prefeitos e Vices, os Ministros de Estado, os Secretários estaduais e municipais, os Senadores, os Deputados e Vereadores. São, como se vê dessa enumeração, pessoas que se ligam à Administração Pública por um vínculo profissional.

Logo, os agentes políticos estão obrigados a observar os princípios da administração pública, inclusive os cinco elencados de modo expresso na Constituição Federal de 1988¹⁰⁹: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os agentes públicos estão ligados à administração pública em virtude da natureza política de seus cargos, devendo observar todos os princípios referentes, inclusive os cinco elencados acima. Ademais, a função de agentes políticos é adquirida a partir da

¹⁰⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. ed. 23ª. São Paulo: Malheiros Editora, 2006. p. 241-242.

¹⁰⁸ GASPARINI, DIÓGENES. *Direito administrativo*. 8 ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 146

¹⁰⁹ Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*.

qualidade de cidadãos, pois podem ser eleitos ou nomeados. Os seus direitos e obrigações estão imbuídos na Carta Magna. Nesse sentido, Mello¹¹⁰:

O vínculo que tais agentes entretêm como Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros das civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A natureza dos agentes políticos, como o próprio nome já diz, é de natureza política. Isso quer dizer que exercem um múnus público, qualificados para tais funções em razão da essência de cidadãos que possuem.

Portanto, os agentes políticos são uma espécie do gênero agentes públicos. Além de seguirem as diretrizes impostas aos agentes públicos, devem seguir outras atinentes aos agentes políticos, inclusive a fidelidade às diretrizes do partido ao qual estiveram vinculados quando de suas eleições.

3.5 A TITULARIDADE DO MANDATO PARLAMENTAR

Significativa parcela de eleitores demonstram descontentamento e apatia política com o atual quadro de representatividade que vivenciamos, que nada mais são que “reflexos negativos da crise ética e moral protagonizada no sistema político em vigor”¹¹¹.

Quando o parlamentar decide mudar de partido durante o mandato parlamentar, ele está alterando o resultado obtido nas eleições. É uma forma de desfalcas a oposição no sistema político/representativo, fragilizando a democracia e enfraquecendo o direito das minorias. A esta manifestação dá-se o nome de migração interpartidária. Nesses termos é o voto de Mello¹¹²:

¹¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. ed. 23ª. São Paulo: Malheiros Editora, 2006. p. 242.

¹¹¹ SHIRADO, Nayana. *A Titularidade do Mandato Eletivo nos Sistemas Majoritário e Proporcional e seus Reflexos sobre a Infidelidade Partidária na Visão dos Tribunais Brasileiros*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n067-2008-nayana-shirado>>. Acesso em 30 out. 2013.

¹¹² BRASIL. Supremo tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26603*. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Ministro Celso de Mello. 4 de outubro de 2007. Publicação: Diário da Justiça, Data: 19/12/2008. p. 321.

A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais - notadamente o direito de oposição - que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art.1, I, II e V).

A mudança imotivada de partido político durante a mesma legislatura é inconcebível no Estado democrático de Direito, em livre interpretação ao artigo 1º, V, da Constituição Federal, que disciplina como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o *pluralismo político*. Esse fundamento envolve a participação plural da sociedade e envolve, inclusive, os partidos políticos, intermediários de uma sociedade composta de vários centros de poder, cada um com sua identidade própria, sempre voltada ao bem da comunidade. Ademais, a infidelidade priva as minorias do direito de representação, além de ofender outros direitos fundamentais como, por exemplo, o direito de oposição, essencial para o fortalecimento da democracia representativa e da soberania popular, pois, conforme Lammêgo¹¹³:

a soberania popular é a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal encarregado de escolher os seus representantes no governo através do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário.

Agora vejamos: se o mandato representa a concessão do exercício de uma função pública, ele não pode ser considerado propriedade do agente público. Nas palavras de Rocha¹¹⁴:

Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si - e exercer como coisa sua - um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado.

O mandato não pertence ao candidato eleito, mas a quem represente os anseios dos eleitores, partidos políticos, criados para servirem de espaço de diálogo permanente entre eleitores e candidatos/parlamentares, representando grande viés democrático para, após, o parlamentar representar o cidadão nos moldes do que foi acordado, nunca se esquecendo das ideologias do próprio partido político.

Um dos significativos objetivos da fidelidade partidária é evitar a efemeridade dos candidatos aos partidos. Ou seja, pretende-se evitar que os mesmos mudem

¹¹³ LAMMÊGO BULOS, *CF anotada*. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 480.

¹¹⁴ Tribunal Superior Eleitoral - TSE - CTA 1.398 – Classe 5ª - Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Data: 27/03/2007.

de partido sem uma justificativa plausível, fazendo meramente por interesses particulares, em consequente ofensa à moralidade administrativa e à probidade que se exige para todo e qualquer agente público. Esses valores estão representados no artigo 14, § 9º, da Carta Maior, *in verbis*:

Art. 14

(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Resta inequívoco concluir que consta na Constituição Federal de 1988 o dever de exercício do mandato por parte do parlamentar em observação aos princípios da moralidade administrativa e da probidade.

Quando o eleitor escolhe determinado partido e vota no candidato, espera que este seja fiel às ideologias partidárias. Por meio da fidelidade partidária é que se conseguirá prevenir desvios éticos como a troca imotivada de partidos. Além disso, é uma forma de materialização da democracia, além de repercutir no objetivo principal da eleição: a escolha do candidato que apresenta as melhores propostas para o atendimento das necessidades sociais. Nesse sentido, Mello¹¹⁵ proferiu seu voto:

O ato de infidelidade, seja ao partido político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, constitui grave desvio ético-político, além de representar inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder; na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por justas razões, não só surpreendem o próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem - desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas -, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política.

O ato de infidelidade partidária enfraquece o Estado democrático de Direito, corrompendo o direito de oposição política. Os maiores prejudicados da infidelidade não são os partidos políticos, mas sim os eleitores/cidadãos, que ao elegerem o parlamentar para o múnus público de representar esperam em contrapartida a execução de soluções para os anseios sociais, estes estampados na ideologia do partido ao qual se encontravam filiados.

¹¹⁵ Supremo Tribunal Federal - STF - MS 26603/DF - Relator Ministro Celso de Mello, Data: 04/10/2007. Publicação: Diário da Justiça, Data: 19/12/2008, p. 321.

In fine, o mandato não é de titularidade nem do parlamentar eleitor e nem do partido político, ele pertence ao povo. Quem exerce o mandato, de fato, é o parlamentar, mas este deve seguir as diretrizes do partido ao qual se encontrava filiado no momento de sua escolha pela sociedade, pois em respeito à nossa Constituição Federal de 1988, ao artigo 1º, V e artigo 14, § 3º, V, para que um cidadão possa ser eleito, é preciso que se encontre filiado a um partido transmissor da ideologia de significativa parcela da sociedade. Eis uma das inúmeras maneiras de transmitir segurança aos eleitores, na medida em que poderão fazer juízo de valor das atitudes do parlamentar em alguma base – partidos políticos-, ao invés de ficarem à mercê das vontades pessoais do representante. Portanto, em um possível confronto entre a vontade parlamentar e a partidária, indubitavelmente esta deve prevalecer como forma de fortalecimento da democracia e da soberania popular.

CONCLUSÃO

A democracia é um regime político (forma de exercício de poder) que estabelece a igualdade entre os indivíduos e assegura a estes o Poder sobre a nação (poder soberano). A democracia também exerce garantia à livre participação da Sociedade – individual ou coletivamente – nas decisões políticas.

Como subespécie de democracia, há *democracia política*, entendida como conjunto de decisões tomadas pelo povo de acordo com suas convicções. Exemplo ocorre quando livremente se elege quem melhor poderia representá-lo. Para tanto, é preciso que os cidadãos tenham reais alternativas de escolha dentre várias disponíveis.

Ao mesmo tempo em que a democracia política representa o conjunto de decisões tomadas pelo povo, ela também exige que haja pluralismo político, pois a representação plena da sociedade é medida que se impõe como fortalecimento das bases democráticas através do direito de oposição (pluripartidarismo), na medida em que a sociedade se encontra cada vez mais plural, com a existência de variadas ideologias dentre os indivíduos.

Nesse contexto, os partidos políticos merecem atenção por buscarem formas de compreender as necessidades sociais através de princípios e de institutos de participação cidadã; possuem importante função – através dos eleitos - de canalização das vontades dos eleitores, a fim de que a democracia se efetive, o que só ocorre através da relação de confiança entre representantes e representados.

Cada partido político representa determinada parcela da sociedade. Essa pluralidade de partidos, de ideias (pluralismo político) é importante por fortalecer o direito de oposição, efetivando o sistema de freios e contrapesos externo ao governo, contendo o abuso de poder. Além disso, a mesma pluralidade possibilita aos eleitores reais e variadas alternativas de escolha de acordo com cada ideologia existente. Ao revés, a sociedade estaria fadada a um tipo de ditadura da maioria.

Não obstante seja de elevada importância a pluralidade partidária, haja vista a sociedade ser composta por várias categorias sociais, econômicas, culturais e ideológicas, a criação desenfreada de novos partidos enfraquece a democracia. Isso decorre do fato de cada

organismo representativo ser pequeno, não possuir condições de representar adequadamente. Como visto, para que o instituto da representação exista, é imprescindível que cada indivíduo abdique de parte de seus anseios em nome de toda uma sociedade.

Viu-se que o voto do eleitor é impessoal, uma vez se votar no partido político, nas propostas apresentadas pelo candidato consoante as ideias e ideologias do mesmo partido. Nessa vertente, a infidelidade do eleito ao partido que influenciou sua eleição atenta à democracia: quando o cidadão faz sua escolha de representação, ele sopesa as propostas existentes e escolhe uma. Nada traz mais segurança à sociedade que a certeza de que os eleitos não atuarão em sentido contrário às normas partidárias.

Dessa forma, os partidos políticos, constituídos por cidadãos que pensam de forma semelhante, são canais necessários e utilizados pela população para sua representação e expressão. Eles viabilizam a concretização das necessidades sociais, na medida em que a sociedade se encontra cada vez mais complexa e os indivíduos mais atarefados. Utilizam-se da representação como forma de assegurar a participação cidadã nas decisões políticas, inexistindo qualquer possibilidade de candidatura extrapartidária.

A sociedade está carente de políticos que cumpram suas promessas. Uma boa maneira de controle dos representados sobre os representantes é a existência e consequente filiação aos partidos políticos. Como visto, cada partido político é pautado por uma ideologia que guarda correspondência com determinado seguimento da sociedade. Ao fazer o juízo sobre os eleitos, os cidadãos devem ter em mente a ideologia partidária, que será a guia dos representantes na execução das atividades atinentes aos anseios da sociedade.

Essa situação resulta em segurança jurídica aos eleitores, na medida em que poderão coagir os representantes a não promoverem discrepâncias entre as propostas apresentadas durante o pleito eleitoral e a representação propriamente dita, uma vez os cidadãos disporem em suas mãos de um “código de conduta”, nada mais sendo que as diretrizes do partido ao qual o parlamentar se encontra filiado.

Assim, é imprescindível que os partidos políticos tenham preferência sobre os parlamentares quando da representação. Os parlamentares devem ser entendidos como intermediários entre a sociedade e a agremiação partidária, pois, se a vontade do representado fosse a preponderante, estar-se-ia enfraquecendo o Estado democrático de direito, desconstruindo-se as ideologias existentes em cada partido político.

Nesse trilha, a fidelidade é *conditio sine qua non* para a legitimação do Estado democrático de Direito. Os parlamentares não devem se opor (sem justificativa plausível) ao partido pelo qual foram eleitos, pois devem respeito à vontade dos eleitores quando das eleições, que escolheram com base nas propostas e ideologias apresentadas, as quais obrigatoriamente estiveram em mesma sintonia às do partido político. O resultado dessa fidelidade é segurança jurídica aos cidadãos, já que não encontrarão discrepâncias entre as propostas apresentadas durante o pleito eleitoral e o momento futuro da representação.

Por isso, o mandato não pertence ao candidato eleito, mas sim aos cidadãos, que através dos partidos políticos, criados com a finalidade de servirem de espaço de diálogo permanente entre eleitores e candidatos, exercendo grande viés democrático, fazendo com que o parlamentar represente o cidadão com base no que foi acordado, nunca se esquecendo das concepções ideológicas do próprio partido político.

Ante o exposto, resta evidente que o mandato não é de titularidade nem do parlamentar e nem do partido político: o mandato pertence ao povo. O exercício do mandato é do parlamentar, de fato, o qual deve seguir à ideologia presente ao partido que se encontre filiado, haja vista cada instituto partidário ter diretrizes próprias, prioridades, que correspondem à significativa parcela da sociedade. Logo, em um eventual conflito entre as vontades parlamentar e partidária, esta deve prevalecer como forma de legitimação do Estado democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

ANDRADE, Elza Maria de. FELIPE, Laudeci Bezerra. *Fidelidade Partidária: O Partido Político e sua Constitucionalidade*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação de Gestão Pública Legislativa) – Faculdade de Ciências e Tecnologia de Garanhuns, Garanhuns-PE, 2008.

ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. 1. ed. Bauru: Editora Edipro, 2011, p. 295.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2007.

BACKES, Ana Luiza. *Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Consultoria Legislativa da Área XIX: Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais. Câmara dos Deputados. Janeiro de 2005.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Editora Elos, 1961.

BARRETO, Vicente. *Voto e Representação*. Ob. cit. p. 25. COTTA, Maurizio. Ob. cit., p. 1102. PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representacion*. Ob. cit., p. 190. MEZZAROBBA, Orides.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

_____. *Quais as alternativas para a democracia representativa*. In BOBBIO, Norberto, et al. *O Marxismo e o Estado*. Trad. Federica L. Boccardo e Renée Lerie. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1979.

_____. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. Justiça Eleitoral. *Cidadania: Instrumentos de Democracia Participativa*. Justiça Eleitoral. Disponível em <<http://justicaeleitoral.jus.br/arquivos/instrumentos-de-democracia-participativa-roteiros-eje>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

_____. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

_____. Lei Federal nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

_____. Supremo tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26603*. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Arts 14, §3º, V e 55, I a VI da Constituição Federal. Alteração da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Impetrante: Partido popular Socialista – PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator Ministro Eros Grau. 4 de outubro de 2007.

_____. Supremo tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26603*. Fidelidade Partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Ministro Celso de Mello. 4 de outubro de 2007. Publicação: Diário da Justiça, Data: 19/12/2008. p. 321.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26603/DF* - Relator Ministro Celso de Mello, 04/10/2007. Publicação: Diário da Justiça, 19/12/2008, p. 321.

_____. Tribunal Superior Eleitoral - TSE - CTA 1.398 – Classe 5ª - Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Data: 27/03/2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Institucional / Escola Judiciária Eleitoral / Revista da EJE. *Criação e funcionamento de partidos políticos à luz da Constituição Federal de 1988*. Tribunal Superior Eleitoral, 12 set. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 30 out. 2013.

CANDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed., rev. atual. e ampl. Bauru: Editora Edipro, 2008.

CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade partidária*. Rio de Janeiro, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Trad. por Cristiano Monteiro Oiticica. Zahar Editora, 1970.

FELIX, Renan Paes; PEREIRA, Lucas Clemente de Brito et al. *O regime representativo e sua crise*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 212, 3 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4716>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva. 2001.

GASPARINI, DIÓGENES. *Direito administrativo*. 8 ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

HAURIOU, André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5. ed., Paris, éd. Montchrestien, 1972.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Ob. cit. p. 96. Leitão, Cláudia Sousa. Ob. cit., p. 26. Mezzaroba, Orides. Ob. cit.

JACOBI, Pedro. *Ampliação da cidadania e participação – desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil*. Universidade de São Paulo (tese de doutorado), 1996. Disponível em www.teses.usp.br.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. Trad. Ivone Castilho Benedette, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KINZO, Maria D'Alva. *O que é Sistema Representativo*. Ob. cit., p. 35. MEZZAROBA, Orides. Ob. cit.

LAMMÊGO BULOS, CF anotada. 5ª ed. Editora Saraiva, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LINCOLN, Abraham. Parte final do conhecido discurso proferido em 19.11.1893, no Cemitério Militar de Gettysburg, Estados Unidos. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/1999/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 13.

MANFREDINI, Karla Marcon. *Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro em Questão*. Florianópolis, 2008, p. 19. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. ed. 23ª. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MOURA, Joana T. V. de. *Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação*. Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, p. 170-196, jul./dez. 2009.

NASCIMENTO, Thauana Barroso. *Sufrágio universal e voto*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 04 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43293&seo=1>>. Acesso em: 02 out. 2013.

OBER, Josiah. *The Original Meaning of Democracy: Capacity to Do Things, not Majority Rule* (PDF). Stanfordalumni.org.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Espaços deliberativos e a questão da representação*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.19, n.54, São Paulo, fev. 2004.

PITKIN, Hanna F. *El concepto de Representacion*. Ob. Cit., pp. 34-36. MEZZAROBBA, Orides. Ob. Cit.

REINER, Lúcio. *Fidelidade Partidária*. Consultoria Legislativa da Área XIX: Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais. Câmara dos Deputados. Junho, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Do Contrato Social*. Ob. cit. pp. 107-108. MEZZAROBBA, Orides. Ob. Cit.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

SHIRADO, Nayana. *A Titularidade do Mandato Eletivo nos Sistemas Majoritário e Proporcional e seus Reflexos sobre a Infidelidade Partidária na Visão dos Tribunais Brasileiros*. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n067-2008-nayana-shirado>>. Acesso em 30 out. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

SOARES, Antônio Carlos Martins. *Direito eleitoral: questões controvertidas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

VIEIRA, M. B. & RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge, Polity Press. 2008.